

# Osloparlamentarismen som modell: Hvor overførbar er den?

*En komparativ studie av den parlamentariske styringsmodellen i Oslo kommune og Nordland fylkeskommune*

**Audun Randen Johnson**



Masteroppgave Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

November 2007



## Forord

Et av mine første semestre ved Universitetet i Oslo tok jeg innføringsemnet i offentlig politikk og administrasjon. Der ble jeg ufrivillig tildelt seminaroppgaven om formannskapsmodellen og den parlamentariske styringsmodellen. Inntil da var jeg ikke kjent med at Oslo kommune var organisert på en annen måte enn andre norske kommuner. Oppgaven ble skrevet uten den store entusiasmen. På pensum var ”Det kommunale laboratorium”. Etter eksamen tenkte jeg at jeg aldri skulle åpne den igjen.

Det må allikevel ha vært noe der som jeg ikke skjønnte den gang. Interessen ble vekket, den utviklet seg og har nå resultert i denne masteroppgaven. I arbeidet har ”Det kommunale laboratorium” vært en viktig inspirasjonskilde. Den akademiske utviklingen har vært formidabel. Forhåpentligvis reflekterer oppgaven det.

Jeg vil takke min veileder Harald Baldersheim for å ha bidratt til modningsprosessen. Han har vært der siden starten, ikke minst gjennom den nevnte boka. Som veileder har han satt av tid, gitt gode råd og medvirket til at oppgaven leveres på normert tid. Takk til Siri, Ingrid og Hanne for kommentarer til oppgaven underveis. Takk til Osloforskning for tro på prosjektet og økonomisk støtte. Takk til alle som lot seg intervju. En ekstra takk til Paul Bakke som koordinerte intervjuene i Nordland fylkeskommune. Tusen takk, Torunn. Skulle oppgaven, til tross for disse gode hjelperne, ikke holde mål, er det mitt ansvar.

Blindern, 26. november 2007

Audun Randen Johnson

Deler av oppgaven bygger på tidligere arbeid i emnene STV4423B og STV4452B.

Oppgaven er på 34 605 ord.



# Innhold

|  |           |
|--|-----------|
| <b>FORORD .....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>INNHold .....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>1. INNLEDNING .....</b>   | <b>9</b>  |
| 1.1 PROBLEMSTILLING OG HYPOTESER.....                                    | 10        |
| 1.2 DEN PARLAMENTARISKE STYRINGSMODELLEN .....                           | 12        |
| 1.3 OSLOPARLAMENTARISMEN .....   | 13        |
| 1.4 NORDLANDSPARLAMENTARISMEN .....                                      | 15        |
| 1.5 OPPGAVENS STRUKTUR .....   | 17        |
| <b>2. TEORI: HVA FORVENTER JEG Å FINNE? .....</b>                        | <b>18</b> |
| 2.1 AVHENGIG VARIABEL: SAMSPILLET MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON..... | 18        |
| 2.2 UAVHENGIGE VARIABLER .....   | 23        |
| 2.2.1 Den institusjonelle faktoren .....                                 | 23        |
| 2.2.2 Den kontekstuelle faktoren.....                                    | 26        |
| 2.2.3 Den funksjonelle faktoren .....                                    | 30        |
| <b>3. METODE .....</b>   | <b>33</b> |
| 3.1 DEN KOMPARATIVE CASESTUDIE.....                                      | 33        |
| 3.2 VALG AV ENHETER.....   | 35        |
| 3.3 KILDER .....   | 37        |
| 3.4 VALIDITET OG RELIABILITET .....                                      | 40        |
| 3.4.1 Validitet.....   | 40        |
| 3.4.2 Reliabilitet.....  | 45        |
| <b>4. EMPIRI: PARLAMENTARISMEN I OSLO OG NORDLAND .....</b>              | <b>47</b> |

---

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| 4.1       | OSLO KOMMUNE.....  | 47        |
| 4.1.1     | <i>Samferdselssektoren.....</i>                                      | <i>51</i> |
| 4.1.2     | <i>Utdanningssektoren .....</i>                                      | <i>57</i> |
| 4.1.3     | <i>Oppsummering .....</i>  | <i>62</i> |
| 4.2       | NORDLAND FYLKESKOMMUNE .....   | 63        |
| 4.2.1     | <i>Samferdselssektoren.....</i>                                      | <i>66</i> |
| 4.2.2     | <i>Utdanningssektoren .....</i>                                      | <i>70</i> |
| 4.2.3     | <i>Oppsummering .....</i>  | <i>74</i> |
| <b>5.</b> | <b>HVA PÅVIRKER SAMSPILLET MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON? ..</b> | <b>76</b> |
| 5.1       | DEN INSTITUSJONELLE FAKTOREN .....                                   | 76        |
| 5.2       | DEN KONTEKSTUELLE FAKTOREN.....                                      | 79        |
| 5.3       | DEN FUNKSJONELLE FAKTOREN .....                                      | 82        |
| 5.4       | OPPSUMMERING .....   | 85        |
| <b>6.</b> | <b>HVOR OVERFØRBAR ER MODELLEN? .....</b>                            | <b>87</b> |
| 6.1       | PARLAMENTARISMEN I NORGE I 2007 .....                                | 87        |
| 6.2       | ALTERNATIVE FAKTORER .....   | 92        |
| 6.2.1     | <i>En ny hypotese: Den personlige faktoren .....</i>                 | <i>94</i> |
| 6.2.2     | <i>En ny hypotese: Implementeringsfaktoren .....</i>                 | <i>95</i> |
| 6.3       | ALTERNATIVE PERSPEKTIVER.....  | 97        |
| 6.3.1     | <i>Skillet mellom posisjon og opposisjon .....</i>                   | <i>98</i> |
| 6.4       | STØRRELSEN HAR BETYDNING.....  | 102       |
| 6.5       | PARLAMENTARISME – KUN I NØDSTILFELLE? .....                          | 105       |
| 6.6       | DET KOMMUNALE LABORATORIUM .....                                     | 106       |
| 6.7       | AVSLUTNING .....   | 109       |

---

|  |            |
|--|------------|
| <b>KILDELISTE.....</b>                   | <b>111</b> |
| <b>VEDLEGG .....</b>                     | <b>121</b> |
| VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE POLITIKER ..... | 121        |
| VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE BYRÅKRAT .....  | 123        |





---

## 1. Innledning

Jeg skal i denne oppgaven undersøke hvor overførbar parlamentarismen er som styringsmodell ved å sammenlikne Osloparlamentarismen med Nordlandsparlamentarismen. Parlamentarisme innebærer at det utøvende organ utgår fra parlamentet og er ansvarlig overfor parlamentet. KommuneLOven av 1992 åpnet for at norske kommuner selv kunne velge styringsmodell. Alle kommuner og fylkeskommuner, med unntak av Oslo som hadde en prøveordning med parlamentarisme, var på det tidspunktet organisert etter formannskapsmodellen. Mange kommuner har vurdert å innføre den parlamentariske styringsmodellen, men 15 år etter lovendringen er det bare seks kommuner og fylkeskommuner som benytter modellen; Oslo og Bergen kommune, samt Hedmark, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms fylkeskommune.

Den siste undersøkelsen av norske kommuner til den kommunale organisasjonsdatabasen viser at det har blitt færre politikere i kommunestyrene og at disse politikerne behandler færre saker (Hovik og Stigen 2004: 123). Samtidig er det en tendens til at politikerne i stadig mindre grad involveres i de ulike fasene i den politiske prosessen. Det kan føre til et demokratisk underskudd hvor det er administrasjonen som i realiteten styrer kommunen, og ikke de folkevalgte. Et av hovedmålene med den parlamentariske styringsmodellen er å øke den folkevalgte styringen. En klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon skal gi politikerne nødvendig styring over kommunen. Viktigheten av å trekke klare grenser mellom politiske og administrative ansvarsforhold ble også påpekt i arbeidet med kommuneLOven av 1992 (NOU 1990 nr. 13; Hagen og Sørensen 2001: 162). Veksten i lokal administrasjon på grunn av nye oppgaver, og en utvidelse av de gamle, hadde ført til at politisk kontroll over administrasjonen var et viktig mål for lokale politikere (Baldersheim 1992: 18).

Den politiske omorganiseringen i norske kommuner har vært stor de siste 20 årene. Kommunene søker å lære av hverandre ved at populære organisasjonsoppskrifter

spres og adopteres (Røvik 1998). Spørsmålet er om det har noe for seg, siden norske kommuner er veldig ulike. Undersøkelser viser at organisasjonsmodeller fungerer forskjellig fra kommune til kommune, siden den lokale konteksten virker inn på hvordan modellen fungerer i praksis. Særegne lokale forhold kan være like avgjørende som selve organisasjonsmodellen som velges (NOU 2006 nr. 7: 137).

Oslo kommune innførte parlamentarisme i 1986, blant annet på grunn av uryddige forhold i det politiske og administrative apparatet. Både politikere og byråkrater var misfornøyde, og kommunen var i en økonomisk krise (Lund 2003: 10). Det er få kommuner som har valgt å bytte ut formannskapsmodellen med en parlamentarisk modell, til tross for at Oslo kommune har lang erfaring med modellen og kan vise til positive resultater (Baldersheim og Strand 1988; Hagen m.fl. 1999). Baldersheim (2005: 71) spør om det kan være fordi modellen er tilpasset de spesielle forholdene i Oslo, og ikke egner seg like godt andre steder. Ved å sammenlikne Oslo kommune og Nordland fylkeskommune, kan denne oppgaven være en hjelp til å besvare det spørsmålet. Oslo og Nordland opererer i ulike omgivelser, men har valgt den samme institusjonen – den parlamentariske styringsmodellen.

## 1.1 Problemstilling og hypoteser

Den parlamentariske styringsmodellen kan belyses på mange måter<sup>1</sup>. I oppgaven konsentrerer jeg meg om samspillet mellom politikk og administrasjon. Forholdet mellom politisk styring og faglig autonomi er et sentralt tema i statsvitenskapen uansett forvaltningsnivå. Det er naturlig å se på innføringen av parlamentarisme som et forsøk på å påvirke dette forholdet. Parlamentarismen skal styrke politikernes innflytelse over administrasjonen, og ansvarliggjøre politikerne i større grad enn formannskapsmodellen. Samspillet mellom politikk og administrasjon er min avhengige variabel. Samspill innebærer den formelle og uformelle kontakten mellom

---

<sup>1</sup> Oppgaven tar kun for seg den parlamentariske styringsmodellen på lokalt og regionalt nivå. Den tar ikke opp parlamentarisme på nasjonalt nivå. For forskjeller mellom de to modellene, se bl.a. Saxi 2002 og Gjerald og Bukve 2007.

---

politikere og byråkrater<sup>2</sup>. Grunnen til at jeg bruker begrepet ”samspill” er fordi jeg mener det må være nettopp det. Politikere og byråkrater må spille sammen. Jeg vil undersøke om samspillet påvirkes av en institusjonell, kontekstuell, eller funksjonell faktor. Disse faktorene er mine tre uavhengige variabler. Den institusjonelle faktoren i oppgaven er basert på valget av formell struktur. Oslo og Nordland er like på denne variabelen. De har begge en parlamentarisk styringsmodell. Den kontekstuelle faktoren er omgivelsene Oslo og Nordland opererer i, mens den funksjonelle faktoren dreier seg om hvilken type politikk det er snakk om<sup>3</sup>.

Jeg skal gjennomføre en komparativ casestudie av den parlamentariske styringsmodellen i Oslo og Nordland<sup>4</sup>. Målet er at sammenlikningen av Oslo og Nordland kan si noe om hvordan en parlamentarisk styringsmodell fungerer i ulike omgivelser.

Jeg opererer med to problemstillinger. Den overordnede problemstillingen er:  
***Osloparlamentarismen som modell: Hvor overførbar er den?***

For å drøfte det, ser jeg på Oslo og Nordland i forhold til de tre variablene: ***Påvirkes samspillet mellom politikk og administrasjon av den institusjonelle, den kontekstuelle eller den funksjonelle faktoren?***

Med det som utgangspunkt kan jeg utlede 3 hypoteser. Disse hypotesene vil jeg spesifisere nærmere i teorikapittelet.

*Den institusjonelle hypotesen: Samspillet mellom politikk og administrasjon preges av institusjonen.* Hvis samspillet mellom politikk og administrasjon fungerer på samme måte i Oslo og Nordland, støtter det opp om denne hypotesen. Osloparlamentarismen kan da hevdes å være relativt overførbar som modell.

---

<sup>2</sup> Samspillet mellom politikk og administrasjon må ikke forveksles med den metodiske betydningen av samspill.

<sup>3</sup> Jeg redegjør nærmere for hva jeg legger i mine variabler i teorikapittelet.

<sup>4</sup> Når jeg skriver ”Oslo” og ”Nordland” i denne oppgaven er det som regel snakk om forvaltningsenhetene Oslo kommune og Nordland fylkeskommune.

*Den kontekstuelle hypotesen: Samspillet mellom politikk og administrasjon preges av konteksten.* Hvis samspillet mellom politikk og administrasjon varierer mellom Oslo og Nordland, vil denne hypotesen bli styrket. Valg av styringsmodell har mindre betydning.

*Den funksjonelle hypotesen: Samspillet mellom politikk og administrasjon preges av funksjonen politikken har.* Hvis variasjonen i samspillet mellom politikk og administrasjon er sterkere mellom politikkområder enn mellom Oslo og Nordland, er det grunn til å hevde at funksjonen politikken spiller, har større betydning enn både institusjon og kontekst. Jeg belyser samspillet mellom politikk og administrasjon i samferdsels- og utdanningssektoren, hvor både Oslo og Nordland har viktige oppgaver.

## 1.2 Den parlamentariske styringsmodellen

Den vanligste styringsmodellen i norske kommuner er formannskapsmodellen. Både i formannskapsmodellen og den parlamentariske styringsmodellen er kommunestyret kommunens øverste organ. Kommunestyret blir valgt og opptrer på samme måte i de to modellene (Kommuneloven 1992 § 6)<sup>5</sup>.

Den parlamentariske styringsmodellen skiller seg fra formannskapsmodellen på tre vesentlige punkter. Den første forskjellen er at valget av kommuneråd i den parlamentariske styringsmodellen foregår ved flertallsvalg, og ikke forholdstallsvalg som i formannskapsmodellen. Det eller de politiske partiene som utgjør flertallet i kommunestyret, danner kommuneråd. Mens formannskapsmodellen gir et beslutningssystem hvor både flertallet og mindretallet i kommunene er med å bestemme, skaper parlamentarismen et klarere skille mellom posisjon og opposisjon.

---

<sup>5</sup> Fylkeskommunens tilsvar til kommunestyre og formannskap er fylkesting og fylkesutvalg, mens fylkesrådet tilsvarer kommunerådet. Her bruker jeg de generelle betegnelsene kommunestyre og kommuneråd fra kommuneloven. Oslo kaller det bystyre og byråd.

---

Intensjonen med den parlamentariske styringsmodellen er blant annet å få mer helhetlig politisk styring.

Den andre forskjellen er at mens det i formannskapsmodellen velges et utøvende organ, formannskap, for valgperioden på fire år, er kommunerådet i den parlamentariske modellen avhengig av tillit i kommunestyret. Kommunerådet må gå hvis flertallet i kommunestyret stemmer for et mistillitsforslag, eller hvis kommunerådet ikke får flertall i et kabinettsspørsmål. Den lokale parlamentarismen kan sammenliknes med vår nasjonale styringsmodell; kommunerådet er ansvarlig overfor kommunestyret på samme måte som regjeringen er det overfor Stortinget.

Den tredje forskjellen er at mens administrasjonen ledes av en rådmann i formannskapsmodellen, leder kommunerådet administrasjonen i den parlamentariske modellen. Kommunerådet har også innstillingsrett til folkevalgte organer. Ordføreren er ansvarlig for å organisere arbeidet i kommunestyret, men får en mer tilbaketrukket rolle i den parlamentariske modellen, hvor den politiske oppmerksomheten hviler på lederen av kommunerådet. Ordføreren fungerer mer som en gallionsfigur for kommunen og kan sammenliknes med rollen til stortingspresidenten (Hagen og Sørensen 2001: 133). Samtidig åpner kommuneloven for at kommunestyret kan gi ordføreren myndighet i enkeltsaker. Ordføreren har på den måten en videre funksjon enn stortingspresidenten (Lund 2003: 19).

### 1.3 Osloparlamentarismen

Da Oslo innførte parlamentarisme i 1986, var det et resultat av organisatorisk prøving og feiling gjennom mange år<sup>6</sup>. Kommunens behov for en effektiv politisk og administrativ styring gjorde det nødvendig å revidere organiseringen av kommunen. De folkevalgte hadde ikke tilstrekkelig innsikt og kontroll over saker som skulle behandles, og det var vanskelig å plassere ansvar. På grunn av økonomiske

---

<sup>6</sup> Avsnittet bygger på Lund 2003. Han gir en nærmere historisk redegjørelse for utviklingen i Oslo kommune.

problemer, var det behov for en mer handlekraftig ledelse. Krisen i kommuneøkonomien var den utløsende faktoren for innføringen av parlamentarisme. Den økonomiske krisen var blant annet et resultat av at finansrådmannen hadde for liten kontroll. I tillegg ble finansutvalget dominert av sektorpolitikere som var opptatt av å bevilge penger til sine saker i stedet for å se på økonomien som helhet. Det ble hevdet at Oslo hadde venstresidens utgiftsnivå og høyresidens inntektsnivå, hvilket betydde høye utgifter og lave inntekter (Baldersheim 2005: 61). I formannskapsmodellen hadde alle politikerne et visst ansvar. Det gjorde det vanskelig å stille noen direkte ansvarlige for den dårlige økonomien (Hagen m.fl. 1999: 33-34).

Forvaltningskomiteen av 1982 ble enige om hovedelementene i en reform der kommunalrådene skulle erstatte rådmennene og overta det administrative ansvaret for hver sin sektor. Kommunalrådene skulle danne et organ, byrådet, og avgi innstilling i alle saker som skulle avgjøres i formannskap og bystyre. Problemet var at denne ordningen brøt med gjeldende kommunelov.

Forslaget møtte allikevel bred støtte, både i kommunen og i kommunaldepartementet. I januar 1985 kom bystyret med et prinsippvedtak med følgende mål for reformen:

- skape klarere politiske ansvarsforhold
- øke folkevalgt innflytelse
- bedre servicen overfor innbyggerne
- øke medbestemmelsen for kommunens ansatte
- øke desentraliseringen av politiske, administrative og forvaltningsmessige funksjoner

Bystyrets prinsippvedtak ble fulgt opp av regjeringen i statsråd 31. mai 1985. Da ble Ot.prp. nr. 91 (1984-1985) "Midlertidig lov om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommunene" fremmet. Stortinget vedtok den midlertidige loven 21. juni 1985, og bystyret fattet sitt endelige vedtak 23. oktober samme år. Februar 1986 var den parlamentariske modellen et faktum i Oslo kommune.

---

Baldersheim (1992: 20) karakteriserer Oslo kommunes brudd med formannskapsmodellen som den mest radikale endringen i norsk lokalforvaltning, initiert av en kommune, gjennom tidene. Overgangen fra formannskapsmodellen til den parlamentarisk modellen var en overgang fra det ene ytterpunktet til det andre, i forhold til organiseringsmuligheter.

I 1992 ble det vedtatt en ny kommunelov som trådte i kraft den 1. januar 1993 (Kommuneloven 1992). I denne ble kommunenes frihet til å velge styringsmodell endelig nedfelt. Oslo kommune definerte innholdet i den lokale parlamentarismen og drev frem lovendringen som gjorde det mulig for andre norske kommuner og fylkeskommuner å innføre parlamentarisme. På den måten har Osloparlamentarismen vært en viktig modell. Til tross for lovendringen er det svært få kommuner som har gått over fra formannskapsmodellen til den parlamentariske styringsmodellen. Det har derimot blitt gjort endringer i formannskapsmodellen etter den nye loven i 1992. ”Lov om forsøk i offentlig forvaltning” (1992) har vært viktig i denne sammenheng. Loven gir kommuner som ønsker å eksperimentere med alternative organisasjonsformer, muligheten til det.

## 1.4 Nordlandsparlamentarismen

Nordland fylkeskommune innførte parlamentarisme i oktober 1999. 35 av de 53 fylkestingsrepresentantene stemte for modellen. Nordland hadde, som Oslo, prøvd ut alternative styringsmodeller i flere år<sup>7</sup>. Allerede i 1976 ble parlamentarisme diskutert. På 1980-tallet ble modellen utredet, og et flertall i fylkestinget var for parlamentarisme. Flertallet ble derimot vurdert som for lite, og i stedet utviklet Nordland en komitémodell som de kalte generalistmodellen. Denne generalistmodellen var en form for ”parlamentarisme light”, og et steg på veien mot parlamentarisme (Saxi 2002: 2). I Nordland var det en lang prosess i hele

---

<sup>7</sup> Nordland fylkeskommune var med på både frikommuneforsøket og pilotkommuneforsøket. For mer informasjon se Hovik 1991, Kommunenes Sentralforbund 1994 og Baldersheim m.fl. 1995.

organisasjonen om hvilken retning de ønsket å gå. I arbeidet med å utvikle modellen ble det også lagt vekt på at parlamentarismen skulle formes ut fra fylkeskommunens egne preferanser og lokale forutsetninger (Nordland fylkeskommune 1999).

Nordland fylkeskommune satte ikke noen eksplisitte mål for reformen, men ut fra fylkesadministrasjonens forarbeid var det mulig å utlede noen mål. I administrasjonens utredning betegnes disse som premisser. Følgende premisser ble lagt til grunn (Nordland fylkeskommune 1999):

- fullmaktene til fylkesrådet skal gi nødvendig handlingsrom for å være styringsdyktig
- opposisjonen skal sikres forsvarlige vilkår
- arbeidsdelingen mellom politikk og administrasjon må være mest mulig klar og legge til rette for ryddige kontakt- og samarbeidsforhold mellom politisk ledelse og fagfolk
- administrasjonens arbeidsforhold og faglige integritet skal ivaretas på forsvarlig måte

Nordland fylkeskommune har vært villige til å eksperimentere med ulike styringsmodeller. Innføringen av parlamentarisme var det siste skrittet i en lengre prosess med omorganiseringer i fylket som naturlig ledet frem til modellen. Oppskriften fra Oslo ble derfor ikke fulgt til punkt og prikke da Nordland vedtok å innføre parlamentarisme. Det er allikevel naturlig å se på Osloparlamentarismen som modell for parlamentarismen i Nordland. Oslo kommune utviklet modellen og kommuneloven ble endret med utgangspunkt i Oslo kommunes erfaringer.

De tre kjennetegnene ved parlamentarismen finner vi både i Oslo og Nordland. Samtidig er det interessant å sammenlikne dem, fordi den parlamentariske institusjonen opererer i to forskjellige kontekster i Oslo og Nordland. Spørsmålet er om forskjellene påvirker samspillet mellom politikk og administrasjon mer enn den formelle organiseringen.



---

## 1.5 Oppgavens struktur

I innledningskapittelet har jeg presentert min problemstilling og mine hypoteser. Jeg har også redegjort for hva som kjennetegner Osloparlamentarismen og Nordlandsparlamentarismen. Osloparlamentarismen er utgangspunktet for oppgaven, og for parlamentarismen i Nordland. I det neste kapittelet vil jeg beskrive det teoretiske grunnlaget. Her vil tidligere forskning på samspillet mellom politikk og administrasjon presenteres i tillegg til teoriene jeg vil benytte for den institusjonelle, kontekstuelle og funksjonelle faktoren. Med utgangspunkt i disse teoriene kan jeg utlede noen forventninger om hva jeg vil finne i min studie. Kapittel 3 vies til en nærmere metodologisk diskusjon knyttet til komparativ casestudie, valg av enheter og kilder, og validiteten og reliabiliteten i oppgaven. Det empiriske grunnlaget for analysen legges frem i kapittel 4. Her vil den første delen ta for seg den parlamentariske styringsmodellen i Oslo, og hvordan samspillet mellom politikk og administrasjon fungerer der, mens resultatene for Nordland fylkeskommune kommer i andre del. I kapittel 5 sammenliknes resultatene fra Oslo og Nordland, og hypotesene kan enten bekreftes eller avkreftes. I avslutningskapittelet vil spørsmålet om Osloparlamentarismen som modell er overførbart bli besvart.

## **2. Teori: Hva forventer jeg å finne?**

I dette kapittelet presenteres det teoretiske grunnlaget for oppgaven. Tidligere forskning på området gir meg noen forventninger om hva jeg vil finne i min studie av den parlamentariske styringsmodellen i Oslo kommune og Nordland fylkeskommune. Teoriene er også viktige i min avgrensning av oppgaven. Det første jeg tar opp er samspillet mellom politikk og administrasjon. Videre redegjør jeg for teorier som kan støtte opp om de tre hypotesene som ble presentert i innledningskapittelet. De teoretiske bidragene skal representere henholdsvis den institusjonelle, den kontekstuelle, og den funksjonelle hypotesen. Hva slags samspill mellom politikk og administrasjon kan vi forvente å finne i Oslo og Nordland ut i fra disse teoriene?

### **2.1 Avhengig variabel: Samspillet mellom politikk og administrasjon**

Oppgavens avhengige variabel er samspillet mellom politikk og administrasjon. I den følgende delen vil jeg gi en nærmere fremstilling av hva dette samspillet innebærer og hva jeg er interessert i å undersøke. Et sentralt spørsmål er om grensen mellom politikk og administrasjon er klar, eller om det er overlapping og gjensidig påvirkning mellom aktørene.

Max Weber representerer et klassisk syn på forholdet mellom politikk og administrasjon. Han opererer med et klart skille mellom politikere og byråkrater. Weber er derimot klar over at det i realiteten ikke alltid vil fungere på denne måten. Han mener det er fare for at byråkratenes makt kan bli for stor (Weber 2000: 145). Jacobsen (1997: 15) kaller det for "det demokratiske dilemma". Demokrati innebærer at folket skal styre, eller som i det representative demokrati, de folkevalgte skal styre. Siden de folkevalgte skal være representanter for folket, og ikke faglige eksperter, er de avhengige av faglig ekspertise som kan utrede, forberede, og iverksette saker for dem. Administrasjonen er ansvarlig overfor politikerne, og ikke overfor folket.

---

Opptrer administrasjonen derimot uavhengig av politikerne, oppstår et problem. Da vil ikke lenger de styrende være valgt av folket og ansvarlige overfor folket.

Systemet forutsetter at administrasjonen er lojal, nøytral og faglig uavhengig i forhold til politikerne. Disse idealene kan derimot oppleves motstridende og må veies mot hverandre (Christensen m.fl. 2002: 122-123). Konflikten mellom politisk lojalitet og nøytralitet henger sammen med at politikere kommer og går, mens administrasjonen består. Det gir en form for kontinuitet ved at reformiveren hos nye politikere reduseres i møte med forvaltningsapparatet (Jacobsen 1994: 148). Administrasjonens fremste dyder er orden, pålitelighet, og presisjon, men selv med sin apolitiske, nøytrale, og verdifrie karakter, opererer ikke forvaltningen i et sosialt vakuum. Administrasjonen fremmer politiske verdier og interesser (Jacobsen 1994: 152; Alba og Navarro 2006: 288). Byråkratene er ansatt for å hjelpe politikerne, men som Page (1995: 257) skriver: "Byråkrater adlyder ikke bare ordre. De deltar i beslutningsprosesser." I formannskapsmodellen er rådmannen administrasjonens bindeledd til politikken. I den parlamentariske modellen er administrasjonen underlagt en politisk leder som kanskje har mindre forståelse for byråkratenes hverdag. Her er det politikken som står i sentrum. Det kan gjøre det vanskeligere for administrasjonen å være lojal. Konflikten mellom lojalitet og faglig uavhengighet går på forholdet mellom to statuser. En status betinget av en plass i det administrative hierarkiet og en status basert på at en behersker et spesielt kunnskapsfelt (Jacobsen 1994: 154). Den tredje konflikten administrasjon opplever er mellom faglojaliteten og lojaliteten til organisasjonen. Administrasjonen har en rolle hvor de er under konstant press. Rolleklarheten administrasjonen opplever kommer ikke av at ulike grupper har ulike forventninger til forvaltningen, men at de forventningene som den enkelte har er uklare og innbyrdes motstridende (Jacobsen 1994: 158). De kryssende forventningene kan bidra til å forklare den gjennomgående utilfredsheten med den offentlige forvaltningen. Samtidig er en av virkningene ved rolleklarheten at forvaltningen er egnet til å integrere de innbyrdes motstridende verdiene i hver enkelt avgjørelse (Jacobsen 1994: 161). Den uklare kombinasjonen av krav og verdier gir fleksibilitet.

Utviklingen viser at politikk og administrasjon ikke kan være separert. Politikken og administrasjonen former hverandre. Deres skjebne henger sammen. Demokratisk politikk behøver en velfungerende offentlig administrasjon og motsatt (Toonen 2001: 200). Den lokale arenaen endres, og et element i denne endringen er at offentlige og private selskaper inngår allianser (Alba og Navarro 2006: 293). Styringen av kommunen har blitt en langt mer kompleks affære som handler om mer enn samspillet mellom politikk og administrasjon. Samspillet involverer private aktører, innbyggere og foreninger. Politikere og byråkrater er partnere i et komplekst samspill bygget på gjensidig avhengighet. Byråkratene er tilsynelatende mest komfortable med dette samspillet (Alba og Navarro 2006: 302).

Hva er det egentlig som gjør at administrasjonen kan styre politikken? Peters (2001) peker på at byråkratiet har ressurser som gir dem makt. Ressurser er det en aktør kan bruke som insentiv for å påvirke en annen aktør i en vedtakssituasjon. Alle har ressurser, men disse er ulikt fordelt (Dahl 1961: 226). Den viktigste ressursen administrasjonen har er informasjon og ekspertise. Siden byråkratene vet mest, burde de få kontroll over problemet. Administrasjonen kan begrunne valgene de gjør med sin kompetanse. Hvis dette argumentet faller, kan byråkratene fortsatt forhandle informasjon mot innflytelse. Byråkratene er også mer effektive enn politikere i mange sammenhenger, til tross for bildet av det tungroddede byråkrati (Peters 2001: 6). Derfor delegeres det ansvar til administrasjonen. I tillegg har administrasjonen egne tilhengere, ved at det eksisterer spesielle bånd mellom byråkrater og eksterne aktører. Administrasjonen har også den fordelen at de er apolitiske. Byråkrater stiller ikke til valg og møter dermed ikke det samme presset fra parti, velgere og presse. Politikerne må kjempe for å vinne valget, samtidig som de må vinne kampen mot administrasjonen for å få gjennomført sin politikk (Alba og Navarro 2006: 288). Politikerne har også ressurser som de kan anvende til sin fordel. Den viktigste ressursen de har er legitimitet; de er valgt av folket. I tillegg rår politikere over pengesekken siden de vedtar budsjettet (Peters 2001: 234-237).

---

Mouritzen og Svara (2002) beskriver fire idealmodeller for samspillet mellom politikk og administrasjon som kan opptre i ulike systemer. Modellene er basert på det hierarkiske forholdet mellom politikere og byråkrater, og grensene mellom dem. De fire modellene er separasjonsmodellen, den autonome administrasjonsmodellen, den responsive administrasjonsmodellen og den rolleoverlappende modellen. Disse fire modellene vil jeg benytte i min studie av Oslo og Nordland.

Separasjonsmodellen tilsvarer det klassiske synet på forholdet mellom politikk og administrasjon. Det innebærer at politikere og byråkrater opererer atskilt, og at administrasjonen formelt er underordnet politikerne. Byråkratene er separert fra politikere gjennom sin tekniske ekspertise og organisatoriske posisjon, selv om de er politiske aktører som påvirker politikkutviklingen fra sitt administrative ståsted. Administrasjonen vil alltid ha et visst spillerom ved iverksettingen av politikken, da det verken er ønskelig eller mulig for politikerne å spesifisere vedtak til den minste detalj. Politikerne bidrar med verdier, byråkratene med fakta. Byråkratene begrenser sitt engasjement til tekniske råd. Politikerne involveres ikke i administrative prosesser, og administrasjonen er nøytral i forhold til politiske preferanser.

I den autonome administrasjonsmodellen er også politikere og byråkrater atskilt, men administrasjonen er ikke underordnet i samme grad som i separasjonsmodellen. Administrasjonens maktbase er knyttet til faglig kunnskap og ekspertise. Det er særlig naturlig på saksfelt hvor faglige hensyn spiller en hovedrolle. Politikere opplever det vanskelig å kontrollere administrasjonen på grunn av asymmetrien i erfaring og kunnskap. Ekstremversjonen av denne modellen kan vi finne i public-choice-teorien og det som er kalt nyttemaksimerende byråkrater (Niskanen 1971). Tilhengere av teorien hevder at byråkrater vil, som alle andre, være rasjonelle og handle ut i fra egeninteresse. De vil forsøke å øke sin del av budsjettet for å maksimere egen nytte. Informasjonskontrollen gjør at byråkratene kan overspile det politiske lederskapet.

Den responsive administrasjonsmodellen betyr at byråkratene er i en underordnet rolle, men her gjør ikke byråkratene bare det de er bedt om, de er også en del av

prosjektet. Politikerne og byråkratene har felles verdier. Politikerne har ikke bare siste ord i store politiske avgjørelser, de vil også ha pekt ut kursen og formet forholdet til administrasjonen i større grad enn i de andre modellene. De politiske normene gjennomsyrrer administrasjonen. Politikerne opererer på den administrative arenaen, og fyller delvis administrative roller. Byråkratene på sin side tar hensyn til politiske normer og verdier, og er lojale mot politikerne.

Den siste modellen er den rolleoverlappende modellen. Her respekterer administrasjonen den politiske kontrollen, men det er interaksjon, overlappende funksjoner og gjensidig påvirkning mellom dem. Administrasjonen er aktiv i et bredt spekter av avgjørelser, og politikerne er involvert i de detaljerte administrative valgene (Røiseland og Stigen 2003; Mouritzen og Svara 2002)<sup>8</sup>.

Disse fire modellene; separasjonsmodellen, den autonome administrasjonsmodellen, den responsive administrasjonsmodellen og den rolleoverlappende modellen, vil brukes for å belyse hvilke roller politikere og byråkrater i Oslo og Nordland spiller. Modellene operasjonaliseres ved at jeg undersøker aktørenes aktivitet i beslutningsprosessen. Jeg ser da på politiske beslutninger som en prosess bestående av flere faser hvor aktørenes aktivitet varierer. Det er en klassisk måte å strukturere beslutningsprosessen på (Mintzberg 1983). Jeg vil konsentrere meg om fire ulike faser<sup>9</sup>. Den første fasen er hvordan saker blir satt på dagsorden. Denne har jeg kalt agendasettingsfasen. Den neste fasen er utredning, hvor administrasjonens faglige apparat ser på hvilke muligheter som finnes, og konsekvensene av disse. Den tredje fasen er vedtak, hvor politikerne fatter vedtak på bakgrunn av faglige utredninger. Den siste fasen er iverksetting, hvor administrasjonen skal gjennomføre det politikerne har vedtatt. Hva jeg legger i de ulike fasene kommer jeg tilbake til i metodekapittelet.

---

<sup>8</sup> De fire modellene er utviklet av Mouritzen og Svara (2002). Min presentasjon bygger på deres gjennomgang og fremstillingen til Røiseland og Stigen (2003). Røiseland og Stigen har derimot ikke inkludert den rolleoverlappende modellen.

---

## 2.2 Uavhengige variabler

I de neste avsnittene vil jeg redegjøre for hvordan jeg forventer at de uavhengige variablene påvirker samspillet mellom politikk og administrasjon.

### 2.2.1 Den institusjonelle faktoren

Institusjoner kan defineres som formelle strukturer som danner rammene for individuell atferd (Berg og Rao 2005: 1). Peters (1999: 149-150) hevder at struktur spiller en sentral rolle i påvirkningen av aktørers atferd og utfallet av politiske prosesser. Det er flere varianter av institusjonalisme, men felles for dem er at institusjoner er den variabelen som best forklarer det politiske og administrative apparatet. Institusjonalister av alle typer er enige om at aktørenes strategier eller måten de vil nå sine mål på, er påvirket av deres institusjon (Egeberg 1998: 2).

March og Olsen (1989) har gitt navnet til nyinstitusjonalismen. Denne tilnærmingen ser på institusjoner som noe mer enn formelle strukturer. Organisasjoner utvikler seg gradvis gjennom en gjensidig tilpasningsprosess til indre og ytre press. Aktører følger ”logikken om det som er kulturelt passende”, heller enn formelle regler (Christensen m.fl. 2004). Over tid utvikles det en kultur som kjennetegnes av bestemte uformelle normer og verdier. Organisasjoner institusjonaliseres. Selznick (1997) hevder at ingen organisasjon over tid er fullstendig fri for institusjonalisering.

Det er altså mulig å se på institusjoner ut i fra formelle strukturer og ut i fra kulturelle normer og verdier som definerer identiteten til individer. Mitt utgangspunkt er at den formelle strukturen har betydning for aktørenes atferd. Hvordan påvirker valg av politisk og administrativ struktur samspillet mellom politikk og administrasjon? Mintzberg (1983: 2) definerer en organisasjons struktur som resultatet av organisasjonens inndeling av arbeidet i klare oppgaver, og hvordan disse koordineres.

---

<sup>9</sup> Hvor mange faser prosessen inndeles i varierer. Mintzberg (1983) opererer f.eks. med en femte fase; evaluering, mens Dunn (2004) har åtte faser.

Oslo og Nordland har innført parlamentarisme. Det innebærer at det utøvende organ utgår fra flertallet i det øverste folkevalgte organet og er avhengig av tillit i det samme organet. I tillegg er byrådene og fylkesrådene ledere av administrasjonen. Siden Oslo og Nordland har innført samme formelle struktur, er det naturlig at samspillet mellom aktørene vil fungere likt. Målet med parlamentarismen er nettopp at nye regler for hvem som har ansvar for hvem og hva, skal påvirke aktørenes opptreden i beslutningsprosessen.

Politikere og byråkrater er i større og mindre grad involvert i de ulike fasene i beslutningsprosessen. I formannskapsmodellen er skillene relativt klare. Politikerne er ansvarlige for agendasettingen og vedtaksfasen, mens administrasjonen har ansvaret for utrednings- og iverksettingsfasen.

|                         | Agendasetting | Utredning | Vedtak | Iverksetting |
|-------------------------|---------------|-----------|--------|--------------|
| Politisk aktivitet      | X             |           | X      |              |
| Administrativ aktivitet |               | X         |        | X            |

*Figur 2.1 Aktørenes aktivitet i beslutningsprosessen i formannskapsmodellen*

I den parlamentariske styringsmodellen er det derimot naturlig at det ikke fungerer på samme måte. Her vil den politiske aktiviteten være mer fremtredende også i utrednings- og iverksettingsfasen. Siden det er politikere som leder administrasjonen vil oppfølgingen og interessen for administrasjonens arbeid være mer tydelig. Politikerne involverer seg i sterkere grad i de fasene som er administrasjonens ansvar. De kommer lenger inn på den administrative arenaen og de politiske premissene er klarere. Byrådene og fylkesrådene er, som ledere av administrasjonen, ansvarlige for å følge opp administrasjonens utredning og iverksetting. Det er et samspill hvor administrasjonen leverer underveisnotater til politikere i forbindelse med sitt faglige arbeid og rapporterer om hvordan iverksettingen går. I formannskapsmodellen vil ofte ikke ordføreren og formannskapet ha den samme kapasiteten til å følge opp administrasjonens arbeid. Politikere i formannskapsmodellen er ofte mer opptatt av vedtaksfasen enn iverksettingsfasen. Det kan føre til en form for ansvarsfraskrivelse ved at politikere kan gjemme seg bak administrasjonen hvis tiltak viser seg å være



mindre vellykket enn antatt (Jacobsen 1997: 45). I den parlamentariske modellen er det politikerne som er ansvarlige og dermed nødt til å følge opp vedtakene i større grad. I den parlamentariske styringsmodellen kan det dermed være politisk aktivitet i alle fasene.

|                         | Agendasetting | Utredning | Vedtak | Iverksetting |
|-------------------------|---------------|-----------|--------|--------------|
| Politisk aktivitet      | X             | x         | X      | x            |
| Administrativ aktivitet |               | X         |        | X            |

*Figur 2.2 Aktørenes aktivitet i beslutningsprosessen i den parlamentariske modellen*

Styringen over administrasjonen skal styrkes med parlamentarismen ved at byrådene eller fylkesrådene leder administrasjonen og innstiller til bystyret og fylkestinget. Jeg forventer derfor å finne trekk av den responsive modellen hvor administrasjonen er underordnet politikerne. Det er naturlig at den faglige uavhengigheten reduseres og at lojaliteten til politikerne øker.

I tillegg forventer jeg at den parlamentariske modellen fører til overlappende roller mellom politikere og byråkrater. Den parlamentariske styringsmodellen er ikke bedre egnet enn komitémodellen til å utvikle et klart skille mellom politikk og administrasjon (Røiseland og Stigen 2003: 36; Saxi 2002: 49-53). Det er altså ikke grunn til å tro at separasjonsmodellen forekommer i særlig grad. Politikerne vil tre inn på den administrative arenaen i større grad enn tidligere. Politisk spesialisering med egne byråder og fylkesråder vil øke muligheten for kontroll med administrasjonen fordi politikerne får mer kunnskap på et område (Jacobsen 1997: 97). Slik politisk spesialisering kan føre til at politikere og byråkrater samarbeider om politiske saker, såkalt segmentering<sup>10</sup>. Det tette samspillet mellom politikk og administrasjon fører til at skillene viskes ut.

Utgangspunktet for oppgaven er knyttet til at parlamentarismen påvirker aktørenes atferd. Legger jeg institusjonell teori til grunn, forventer jeg at samspillet mellom

<sup>10</sup> Begrepet segmentering er særlig kjent gjennom maktutredningen på 1970-tallet. Se bl.a. Egeberg m.fl. 1975.

politikk og administrasjon vil fungere på samme måte i Oslo og Nordland. Hvis den parlamentariske styringsmodellen har satt spor, er det naturlig at jeg finner trekk av den responsive administrasjon og overlappende roller i begge enheter. Hypotesen jeg presenterte i innledningskapittelet kan utledes ytterligere.

*Den institusjonelle hypotesen: Politikerne og administrasjonen har overlappende roller og administrasjonen er responsiv både i Oslo og Nordland.*

### **2.2.2 Den kontekstuelle faktoren**

I 2002 ble det gjennomført en evaluering av parlamentarismen i Nordland fylkeskommune. Rapporten beskriver modellen som unik i lokal og regional sammenheng, med unntak av Oslo kommune. Videre står det: "Erfaringene fra Oslo har imidlertid begrenset overføringsverdi siden det dreier seg om landets hovedstad, og siden Oslo har en dobbelt funksjon som kommune og fylkeskommune" (Saxi 2002: 1). Her hevdes det at Nordland fylkeskommune er så forskjellig fra Oslo at erfaringene og resultatene ikke er overførbare. Med den forutsetningen vil parlamentarismen gi andre effekter i Nordland enn i Oslo. Det er fundamentet for kontekstuell teori<sup>11</sup>.

Organisasjoners omgivelser kan ses på som noe som ligger utenfor organisasjonens grenser (Hatch 2004: 81). Omgivelsene påvirker organisasjonens resultater ved at de danner begrensninger og krever tilpasning dersom organisasjonen vil overleve. Omgivelser kan tolkes både snevert og bredt. Mintzberg (1983: 136) mener "omgivelser omfatter nesten alt utenfor organisasjonen".

Det er nødvendig å presisere hva jeg legger i omgivelser eller kontekst. Henry Mintzberg (1983) har utviklet en teori hvor han peker på hvordan omgivelsene organisasjoner befinner seg i påvirker organisasjonen. Kontekstvariablene er faktorer

---

<sup>11</sup> Min studie av forholdet mellom institusjon og kontekst er inspirert av Putnam m.fl. (1993). Putnam tillegger konteksten større vekt enn valg av institusjon i sin forklaring på variasjoner i Italias regionale demokratiske institusjoner. De samme formelle institusjonene opererer forskjellig i ulike kontekster.

---

organisasjonen ikke kan kontrollere, og som den derfor må tilpasse seg for å overleve. Pikkala (2005) omtaler det teoretiske bidraget som kontingensteori. Kontingensteorien oppsto som en reaksjon mot tidligere teorier for organisasjoners ideelle organisering. Tilhengere av kontingensteorien hevder at det ikke finnes én optimal organisering, men heller ikke at alle måter er like effektive. Pikkala skriver at kommunale reformer egner seg godt for belysning av kontingensteorien, fordi det er mulig å undersøke om de vedtatte endringene fortoner seg forskjellig i ulike omgivelser (Pikkala 2005: 225).

Jeg vil bruke Mintzbergs skille mellom ulike omgivelser i min undersøkelse av Oslo og Nordland. Mintzberg (1983) opererer med to dimensjoner. Den ene dimensjonen er om omgivelsene er stabile eller dynamiske, mens den andre er om omgivelsene er enkle eller komplekse. Dynamiske omgivelser er uforutsigbare, mens komplekse omgivelser er heterogene.

Mintzberg har utviklet sine begreper basert på private bedrifter, det er derfor behov for å overføre hans begreper til omgivelsene Oslo og Nordland opererer i. Ser vi først på om omgivelsene er stabile eller dynamiske, legger jeg til grunn at storbykonteksten er mer uforutsigbar enn Nordlands kontekst. Oslos økende og Nordlands synkende folketall er et tegn på at Oslo har mer dynamiske omgivelser. Oslo kommunens innbyggertall har økt med over 50 000 de siste ti årene; fra 494 793 i 1997 til 548 617 i 2007. I Nordland har tallet sunket fra 240 357 i 1997 til 235 436 i 2007 (Statistisk årbok 2007: tabell 56). Den siste valgperioden fra 2003-2007 har befolkningen i Oslo økt med over 30 000. I Nordland har innbyggertallet sunket med 1514 personer (Statistisk sentralbyrå 2007a).

Oslo hadde en nettoinnflytting på 5848 personer i 2006. 36 675 flyttet til kommunen, mens 30 827 flyttet ut. Nordland hadde 1012 i netto utflytting. 5 307 flyttet til fylket og 6 319 ut (Statistisk årbok 2007: tabell 84). Netto innflytting til Oslo og netto utflytting fra Nordland er en trend over flere år (Statistisk årbok 2007: tabell 85). Det er i tillegg atskillig mer flytting innen Oslo kommunes grenser sammenliknet med Nordland. Totalt 74 298 personer flyttet innen Oslo kommune i 2006 (Statistisk

sentralbyrå 2007b). I Nordland er tilsvarende tall 3848 personer (Statistisk sentralbyrå 2007c).

Den sterke befolkningsveksten i Oslo gir økt behov for kommunens tilbud. Flere flytter til byen, det fødes flere barn, samtidig som det er mye flytting innen kommunens grenser. Disse faktorene påvirker næringslivet i byen, noe som medfører økte krav til kommunens politikere og administrasjon. Selv om det kan argumenteres for at Nordlands befolkningsnedgang byr på utfordringer, vil jeg hevde Oslo opererer i dynamiske omgivelser og Nordland i stabile.

For å vurdere om omgivelsene er enkle eller komplekse tar jeg utgangspunkt i oppgaveporteføljen. Oslo er både en kommune og fylkeskommune. Kommunene er det forvaltningsnivået innbyggere identifiserer seg sterkest med. Det er i kommunen den enkelte har størst mulighet til å påvirke avgjørelser om hvordan lokalsamfunnet skal utvikles. Norske kommuner utgjør også det viktigste forvaltningsnivået med tanke på oppgaver og aktivitetsnivå (NOU 2004 nr. 19). Oslo kommune er ansvarlig for langt flere oppgaver enn det Nordland er, og skal tilfredsstille flere behov. Innbyggere i Nordland vil identifisere seg mer med kommunen de bor i, enn de gjør med Nordland fylkeskommune. Oslo har derfor en sterkere posisjon enn Nordland. Valgdeltakelsen viser også at folk er mer interessert i hvem som styrer Oslo, enn hvem som styrer Nordland. Ved kommunestyrevalget i Oslo høsten 2007 var det 61,8 % som stemte, mens tilsvarende tall ved fylkestingsvalget i Nordland var 54,4 %<sup>12</sup>. Det kan igjen føre til at presset på politikere og byråkrater er større i Oslo enn i Nordland. I denne sammenheng må det også tas med at Oslo er landets hovedstad. Disse faktorene gjør at omgivelsenes forventninger er mer komplekse i Oslo enn de er i Nordland. På den annen side er Nordland mye større enn Oslo i utstrekning, og forholdene i Nordland kan være veldig forskjellige, fra større steder som Bodø, til småkommuner. Til gjengjeld er folketallet høyest i Oslo. Oslo kommune hadde

---

<sup>12</sup> I 2003 var tilsvarende tall 62,2 % i Oslo og 49,2 % i Nordland. Det betyr altså at valgdeltakelsen har sunket i Oslo, mens den har steget i Nordland. Det siste kan være et tegn på at parlamentarismen har økt den politiske interessen blant innbyggerne i Nordland.

548 617 innbygger per 1.1.2007, mens det bodde 235 436 i Nordland på samme tidspunkt (Statistisk sentralbyrå 2007a). De demografiske forholdene i Oslo er også mer komplekse, med en mer heterogen befolkning. I Oslo er for eksempel 23,8 prosent av befolkningen innvandrere (Statistisk sentralbyrå 2007d). I Nordland er tilsvarende tall 3,8 prosent (Statistisk sentralbyrå 2007e). Jeg kategoriserer derfor Oslos omgivelser som komplekse og Nordlands som enkle.

| OMGIVELSER | KOMPLEKSE | ENKLE    |
|------------|-----------|----------|
| DYNAMISKE  | OSLO      |          |
| STABILE    |           | NORDLAND |

*Figur 2.3 Omgivelsene Oslo og Nordland opererer i. Fritt etter Mintzberg 1983.*

Mintzberg hevder at jo mer dynamiske omgivelsene er, jo mer organisk er strukturen, mens jo mer komplekse omgivelsene er, jo mer nødvendig er det med desentralisering. Stabile og enkle omgivelser gir en mer standardisert og sentralisert struktur. Mintzberg er også opptatt av andre forhold ved en organisasjon som for eksempel størrelse. I en stor organisasjon vil for eksempel arbeidet være mer formalisert. Samtidig argumenterer Mintzberg med at dynamiske omgivelser har sterkere påvirkning enn størrelsen på organisasjonen og dermed vil en stor organisasjon med dynamiske omgivelser dras i retning mot en organisk struktur (Mintzberg 1983: 136-140).

På bakgrunn av Mintzberg teori kan det utledes noen forventninger om hvordan samspillet mellom politikk og administrasjon fungerer i Oslo og Nordland. Oslos dynamiske og komplekse omgivelser medfører en organisk og desentralisert struktur. Den organiske strukturen vil gi mer rolleoverlapping mellom politikere og administrasjon, mens den desentraliserte strukturen innebærer delegering av oppgaver. Byrådet kan for eksempel delegere mer til administrasjonen. Administrasjonen får dermed større spillerom. Samtidig som det vil være rolleoverlapping mellom aktørene, vil den desentraliserte strukturen føre til at deler av administrasjonen er mer autonom. I Nordland vil strukturen være mer standardisert og sentralisert på grunn av de stabile og enkle omgivelsene. Den standardiserte

strukturen fører til mindre rolleoverlapping mellom politikere og byråkrater, mens sentraliseringen vil gi sterkere politisk styring.

*Den kontekstuelle hypotesen: Den politiske styringen er sterkere i Nordland enn i Oslo. I Oslo er det mer rolleoverlapping mellom politikk og administrasjon, samtidig som deler av administrasjonen er mer autonom enn i Nordland.*

### **2.2.3 Den funksjonelle faktoren**

Den tredje hypotesen ser på om ulike typer politikk påvirker samspillet mellom politikk og administrasjon. Denne vil få støtte hvis det viser seg at likhetene er større mellom sektorer i Oslo og Nordland, enn likhetene mellom ulike sektorer i for eksempel Oslo. Det teoretiske grunnlaget er hentet fra Theodore Lowi.

Lowi (1964; 1972) har utviklet en typologi hvor han prøver å finne sammenhenger mellom innholdet i offentlig politikk og den politiske prosessen. Hans tese er at "policies determine politics" (Lowi 1972: 299). Lowi ser på de fordelingsmessige konsekvensene av den offentlige politikken. Aktørenes forventninger om beslutningsutfallet avgjør hvilken form og utvikling beslutningsprosesser har. Forventningene virker inn på hvilke aktører som engasjerer seg i beslutningsprosessene og hvilke relasjoner som utvikles mellom aktørene (Lowi 1964: 688; Hansen 2005a: 125). Lowi opererer med tre typer politikk. Den første er fordelingspolitikk som består av beslutninger uten hensyn til kortsiktige ressursbegrensninger. Tiltakene lar seg dele opp og spre mellom aktuelle enheter. Enhetene som tiltakene retter seg mot, lever i mer eller mindre isolasjon fra hverandre. Det vil si at tildelinger og ressursbruk ikke nødvendigvis henger sammen, hvilket kan skje i en budsjettdebatt hvor aktørene ikke alltid er villige til å stille de gode formål overfor de ubehagelige kostnadene. Fordelingspolitikk innebærer tildelinger stykke for stykke, hvor hver enkelt beslutning er avskjermet fra andre tildelinger. Denne politikken preges av at de som får sine krav innfridd og de som ikke får det, sjelden blir stilt ansikt til ansikt med hverandre. Den neste kategorien til Lowi er reguleringspolitikk. Den skiller seg fra fordelingspolitikk ved at enkeltvis

---

tildelinger av offentlige goder og tjenester blir foretatt på grunnlag av generelle regler, for eksempel lover eller administrative reguleringer. Politikken er rettet mot spesielle grupper, og det er mulig å skille mellom vinnere og tapere på kort sikt. I dette tilfellet vil grupper med motstridende interesser være opptatt av hverandre. Omfordeling er den siste kategorien. I denne kategorien er det tydelige vinnere og tapere. Konfliktnivået er høyt mellom ulike grupper siden goder blir gitt til noen, mens kostnadene belastes andre grupper. Det innebærer en mer direkte konfrontasjon mellom interessegrupper.

Med utgangspunkt i disse tre typene politikk hevder Lowi at det varierende innholdet i offentlig politikk bestemmer karakteren av de politiske samhandlingsmønstrene. Han tar for seg hvordan de tre politikktypene påvirker hvilke aktører som involveres, hva som preger deres forhold, hvor stabilt forholdet er og hvilket avgjørelsesnivå det utspiller seg på. Fordelingspolitikk mobiliserer kun enkeltaktører som i liten grad blander seg i hverandres interesser. Omfordelingspolitikk er langt mer konfliktpreget og her er det de sentrale politiske aktørene som er involvert. Mens fordelingspolitikken er sterkt desentralisert er omfordelingspolitikken sentralisert. Reguleringspolitikken preges av representanter for avgrensede interessegrupper med begrensede koalisjoner.

Jeg har valgt å fokusere på samferdselssektoren og utdanningssektoren i min oppgave. Dette er områder hvor både Oslo og Nordland har klare oppgaver. Jeg vil argumentere for at utdanningspolitikken har en fordelingspolitisk funksjon, mens samferdselspolitikken er reguleringspolitikk. Utdanningspolitikk er lite konfliktpreget. Skoler blir sjelden satt opp mot hverandre når det kommer til bevilgninger og oppfattes ikke som konkurrenter. Det er heller slik at skoler står sammen i kampen om økte midler. Samferdselssaker innebærer reguleringer av for eksempel drosjenæringen, kollektivtrafikken, veier og parkering. Her er det sterke næringsinteresser og geografiske interesser, mellom kommuner i Nordland og mellom bydeler i Oslo. Utdanningssektoren driver med tjenesteyting som retter seg mot en klar klientgruppe, mens i samferdselssektoren er det flere hensyn som skal tas.

Et trekk som kan ha betydning når det gjelder det politiske spillet, er i hvilken grad politikkområdet styres nasjonalt. Hvis politikkområdet preges av statlige reguleringer gis det mindre rom for politiske prioriteringer enn hvis det er høy grad av kommunal autonomi. Det kan igjen føre til at debatten er mindre fremtredende og konflikten mindre. Utdanningssektoren er relativt statlig styrt (Hansen 2005b: 200-202). Den er sannsynligvis mindre autonom enn samferdselssektoren. Det kan dermed være denne faktoren som gjør seg gjeldende for samspillet, og ikke det at utdanningssektoren preges av fordelingspolitikk. Tar jeg utgangspunkt i at det vil være mindre konflikter i en sektor med liten grad av lokal autonomi, vil det uansett forsterke tendensen.

Jeg forventer derfor at samferdselssektoren har sterkere konfliktpreg og at politikerne i denne sektoren er mer opptatt av den politiske styringen, enn de er innenfor utdanningssektoren.

*Den funksjonelle hypotesen: Konfliktnivået mellom politikk og administrasjon er høyere i samferdselssektoren enn i utdanningssektoren. Administrasjonen i samferdselssektoren vil være mindre autonom enn i utdanningssektoren.*



---

### 3. Metode

Hvordan skal jeg gå frem for å besvare problemstillingen om hvor overførbar Osloparlamentarismen er som modell? Metodekapittelet redegjør for hvilke data jeg behøver for å teste mine hypoteser, hvordan jeg har samlet inn data og hvordan hypotesene testes.

I et vitenskapelig arbeid er det fire viktige komponenter; problemstilling, teori, data og analyse (King m.fl. 1994: 13). Bakgrunnen for min problemstilling ble utdypet i innledningskapittelet, og mitt teoretiske fundament i kapittel 2. I dette kapittelet konsentrerer jeg meg om innsamling av data og hvordan jeg vil gjennomføre en analyse av datamaterialet. Data er systematisk innsamlede elementer av informasjon om verden (King m.fl. 1994: 23). Målet er å kunne forklare så mye som mulig med så lite som mulig. Det krever gode løsninger på utfordringer i datainnsamlingen. I den første delen av kapittelet presenteres casestudie som metode. Det sentrale er hvordan en komparativ casestudie kan gjennomføres og om denne kan danne grunnlag for generaliseringer. Videre sier jeg noe om mine valg av enheter og kilder. Avslutningsvis vurderer jeg mine metodevalg ut i fra kriterier om validitet og reliabilitet.

#### 3.1 Den komparative casestudie

Min studie av parlamentarismen i Oslo og Nordland er en kvalitativ studie. Begrepene kvalitativ og kvantitativ refererer til en egenskap ved datasettet (Grønmo 1996: 74). Ett og samme sosiale fenomen kan studeres både med kvalitative og kvantitative data. Hvilken strategi som er den beste avhenger av problemstillingen. Kvalitative undersøkelser tar ofte sikte på å oppnå en mer helhetlig forståelse av spesifikke forhold. Det fokuseres på mange egenskaper ved få enheter. Grønmo (1996: 93) mener at kvantitative analyser ikke gir ”noe særlig godt grunnlag for forståelse av dynamiske forhold, prosesser og samhandlingsmønstre”. I min

undersøkelse av samspillet mellom politikk og administrasjon vil det derfor være passende med en kvalitativ studie. I tillegg vil jeg benytte evalueringer av den parlamentariske modellen i Oslo og Nordland som er gjennomført tidligere. Disse undersøkelsene er kvantitative og dermed kan min belysning av fenomenet bli mer nyansert og helhetlig. Kombinasjonen av ulike typer datamateriale kalles triangulering (Yin 1994: 91).

Yin (1994) definerer case som ”en empirisk undersøkelse av et samtidig fenomen i sin naturlige kontekst, hvor skillet mellom fenomenet og konteksten er uklart”. Casestudie er den mest vanlige forskningsmetoden i statsvitenskap (Peters 1998: 137). Den kan inkludere et mye bredere spekter av informasjon i forklaringen av et utfall, enn hva som er mulig med kun statistiske teknikker<sup>13</sup>. Det kan derimot være vanskelig å trekke vitenskapelige generaliseringer på bakgrunn av en casestudie (Peters 1998: 173). Hovedproblemet er at det er mange variabler og få case. Mange variabler innebærer at det er flere faktorer som spiller inn og kan forklare det som studeres. At det er få case betyr at casestudien bare studerer én eller noen få enheter. Det gjør det vanskeligere å generalisere med utgangspunkt i en casestudie. Studien kan gi gode forklaringer på det aktuelle fenomenet, men kan ikke nødvendigvis overføres til andre tilfeller. Yin ser derimot på case som en form for kvasieksperiment med rom for generaliseringer. I en casestudie er det ikke antall observasjoner som er avgjørende, da casestudier bygger på analytisk eller teoretisk representativitet (Yin 1994; Andersen 1997: 14). Det er ikke mulig å manipulere virkeligheten, men jeg kan velge case ut i fra det jeg er interessert i, og fokusere på de variasjoner jeg ønsker. Generaliseringer er nesten aldri snakk om sammenhenger med universell gyldighet, men inneholder noen betingelser for i hvilke sammenhenger fenomenet er gyldig.

Det foreligger et teoretisk grunnlag for mine valg av enheter og variabler, innsamling av data og analyse av data. Den teoretiske referanserammen strukturerer

---

<sup>13</sup> En casestudie kan inneholde både kvalitative og kvantitative data. Casestudier omtales allikevel ofte som kvalitative studier.

---

sammenlikningen mellom Oslo og Nordland. Jeg karakteriserer derfor undersøkelsen som en teoretisk fortolkende studie (Andersen 1997: 95-98). Studien skal gi generell innsikt, og teorier trekkes bevisst inn for å forklare det som studeres. Min sammenlikning av Oslo og Nordland gjør det til en komparativ casestudie. Jeg er opptatt av hvordan den parlamentariske styringsmodellen virker i to ulike kontekster. Fordelen med en komparativ casestudie er at antallet tilgjengelige observasjoner økes og at flere case gir flere designvariabler som kan manipuleres analytisk.

### 3.2 Valg av enheter

All forskning innebærer en eller annen form for avgrensing. Det gjelder avgrensing av tema, problemstilling og, ikke minst, enheter. Spesielt er utvelgelsen av enheter viktig for å kunne generalisere. Enheter bør velges på grunnlag av teoretiske og substansielle kriterier (Ragin m.fl. 1996: 752).

Yin (1994) bygger på analytisk generalisering der case velges strategisk for å tilfredsstille krav til empirisk og teoretisk representativitet. Empiriske resultater prøves mot teoretiske forventninger, og dersom flere case støtter samme teori styrkes teoriens holdbarhet (Yin 1994: 31). Samtidig finnes det ikke én perfekt og gyldig teori som forklarer virkelighetens mangfold (Johansson 1995: 64). Mine teoretiske bidrag støtter hver sin hypotese, men alle hypotesene kan ikke bekreftes. Hypotesene er konkurrerende. Den institusjonelle hypotesen hevder at samspillet mellom politikk og administrasjon vil fungere på samme måte i Oslo og Nordland, mens den kontekstuelle hypotesen hevder at det vil være variasjoner. I samfunnsvitenskapen er det et mål å identifisere fellestrekk som gir regelmessigheter på tvers av unike variasjoner (Andersen 1997: 10). Det bygger på induktiv logikk der en slutter fra det observerte til det allmenne. På bakgrunn av min studie av Oslo og Nordland ønsker jeg å si noe om hvor overførbar Osloparlamentarismen er som modell. Kan andre kommuner og fylkeskommuner innføre den parlamentariske styringsmodellen?

Det kan være problematisk å bruke kontekst som uavhengig variabel fordi det er vanskelig å skille det som skal studeres fra den kontekst det inngår i, og fordi kontekst er vanskelig å håndtere som en operativ variabel (Andersen 1997: 32). Velger jeg derimot enheter hvor jeg oppnår analytisk kontroll, vil kontekst kunne forklare variasjoner i samspillet mellom politikk og administrasjon. Utfordringen er å kunne isolere effekten av de uavhengige variablene på den avhengige, ved at andre konkurrerende faktorer er utelukket. Det skilles gjerne mellom to sentrale forskningsstrategier som løsning på denne utfordringen. Det er henholdsvis "most similar systems" og "most different systems"<sup>14</sup>. Jeg benytter den sistnevnte.

"Most similar systems" innebærer at en finner enheter som er så like som mulig, på så mange variabler som mulig. Det betyr at ukjente variabler er få. Hvis det finnes viktige forskjeller mellom disse ellers så like enhetene vil ulikhetene mellom dem være så få at det er mulig å si noe om hva forskjellene skyldes.

I "most different systems" er poenget at forskjeller i omkringliggende variabler skal maksimeres ved valg av enheter. Målet er å finne klare sammenhenger, for eksempel ved at et bestemt mønster som er formulert på grunnlag av undersøkelser i én kontekst, kan gjenfinnes i en helt annen kontekst. Hvis jeg finner igjen et tilsvarende mønster i en enhet som er maksimalt forskjellig fra en annen, er det grunn til å anta at jeg er på sporet av en generell sammenheng (Przeworski og Teune 1970; Andersen 1997: 117).

Jeg gjennomfører en komparativ casestudie etter modellen med mest ulike enheter. Riktignok opererer jeg med to variabler, institusjon og kontekst, hvor Oslo og Nordland er like på den første og varierer på den andre. Poenget er at den kontekstuelle variabelen rommer mange forskjeller mellom Oslo og Nordland.

---

<sup>14</sup> For nærmere gjennomgang av de to modellene se bl.a. Lijphart 1971, Ragin 1996, Przeworski og Teune 1970 og Mill 2002.

---

Det kan være et problem at enheter ofte ikke velges av vitenskapelige grunner, men på grunn av kjennskap, tilgjengelighet og økonomi (Peters 1998: 66). Når utgangspunktet mitt var å studere den parlamentariske styringsmodellen var det ikke så mange valgmuligheter. Oslo er et naturlig case ut i fra vitenskapelige kriterier. Den lokale parlamentarismen ble utviklet av Oslo kommune og de banet vei for den nye kommuneloven og andre kommuners forsøk med modellen. Nordland fylkeskommune var den andre enheten som innførte modellen. Nordland er ikke et praktisk case for meg, verken med tanke på kjennskap, tilgjengelighet eller økonomi. I tillegg til at både Oslo og Nordland har noen års erfaring med den parlamentariske styringsmodellen, er det forskjellene mellom dem som er interessante. Enhetene er altså valgt av vitenskapelige grunner.

I tillegg til å velge Oslo og Nordland som enheter, har jeg valgt å fokusere på to sektorer i hver av de to enhetene, henholdsvis samferdsel og utdanning. Begrunnelsen for det er, som jeg har redegjort for i teorikapittelet, at jeg forventer variasjoner mellom de to politikkområdene. Søkelyset i oppgaven er på den siste valgperioden fra 2003-2007.

### 3.3 Kilder

Datagrunnlaget i min studie bygger på dybdeintervjuer med spesielt utvalgte personer. Det er personer som har kjennskap til hvordan den parlamentariske styringsmodellen fungerer gjennom sine stillinger eller posisjoner. Jeg ønsket informasjon fra noen med nærgående kjennskap til samspillet mellom politikk og administrasjon innenfor de ulike sektorene. Det krever intervjuede fra begge leire. Selv om det er mest sannsynlig at et godt eller dårlig forhold er gjensidig, kan det være tilfeller hvor politikerne er misfornøyde med administrasjonens innsats, mens det motsatt vei ikke oppleves som noe problem. I den parlamentariske styringsmodellen skal kontakten mellom politikere og administrasjon gå mellom den øverste politiske lederen og den øverste administrative lederen. I Oslo vil det si den respektive byråd og kommunaldirektør, og i Nordland; fylkesråd og fylkessjef. Disse

personene er naturlige representanter for politikere og administrasjon på sine områder. Oppgaven fokuserer på samspillet mellom den politiske ledelsen og administrasjonen. Siden kontakten mellom politikk og administrasjon i den parlamentariske modellen skal gå gjennom øverste ledelse, vil politikere i bystyret og fylkestinget sin forbindelse med administrasjonen være begrenset. Den er allikevel ikke ubetydelig. En svakhet ved oppgaven er at jeg ikke har intervjuet bystyrepolitikere og folk lenger ned i administrasjonshierarkiet. Samtidig retter endringene i parlamentarismen seg mot toppen av organisasjonen og det er dermed grunn til å tro at den får størst konsekvenser i den politiske og administrative ledelsen. Det kan derfor forsvares at alle mine informanter er enten øverste politiske eller øverste administrative leder.

Jeg har intervjuet til sammen ti personer. Mine informanter i Oslo består av byråden for miljø og samferdsel, kommunaldirektøren i byrådsavdelingen for miljø og samferdsel, byråden for barn og utdanning og kommunaldirektøren i byrådsavdelingen for barn og utdanning. Siden sistnevnte hadde vært ansatt i kort tid på intervjuetidspunktet, har jeg også gjennomført et telefonintervju med en tidligere kommunaldirektør i avdelingen<sup>15</sup>. I Nordland har jeg intervjuet fylkesråden for næring og samferdsel, nærings- og samferdselssjefen, fylkesråden for utdanning og fylkesutdanningssjefen. Disse åtte personene utgjør representanter for politisk og administrativ side i de to sektorene i de to enhetene<sup>16</sup>. I tillegg har jeg i Nordland intervjuet fylkesrådslederen og administrasjonssjefen. Disse intervjuet jeg for å få nærmere kjennskap til forholdene i Nordland og bakgrunnsinformasjon om styringsmodellen i fylket. Alle intervjuene med representanter i Nordland ble gjennomført på fylkeshuset i Bodø i løpet av to dager i september 2007. Intervjuene med representantene i Oslo ble gjennomført sommeren og høsten 2007. Flertallet av

---

<sup>15</sup> Alle andre intervjuer var personlige, det vil si de ble gjennomført ansikt til ansikt. Den tidligere kommunaldirektøren ble intervjuet i etterkant av intervjuene med byråden og kommunaldirektøren for å få et mer dekkende bilde av avdelingen. Den tidligere kommunaldirektøren var ansatt i den siste valgperioden under byråden som ble intervjuet.

<sup>16</sup> Ni personer med den tidligere kommunaldirektøren i utdanningsavdelingen i Oslo.

---

intervjuene har en varighet på cirka en time, mens enkelte tok kortere tid. Variasjonen kommer av at det var forskjellig hvor mye hver enkelt informant hadde å si.

Mine intervjuer var semistrukturerte og ble gjennomført på en uformell måte. Et semistrukturert intervju er konverserende, men samtidig kontrollert og strukturert (Mikkelsen 1995: 102). Jeg hadde laget en intervjuguide som utgangspunkt for alle intervjuene, men rekkefølgen på spørsmålene ble endret noe underveis, ikke alle spørsmål ble stilt til alle informantene, og der det var passende stilte jeg oppfølgingsspørsmål<sup>17</sup>. Fordelen med slike intervjuer er at informantene ikke blir bundet til spesifikke kategorier og kan fortelle det de vil på sin måte. Dermed fikk jeg frem ekstra informasjon. Samtidig var det en fordel at intervjuene var strukturerte slik at informantene snakket om det jeg var interessert i.

Datamaterialet består, i tillegg til intervjuene, av enkelte saksdokumenter og medieoppslag. Jeg benytter også data fra tidligere evalueringer av parlamentarismen i Oslo og Nordland. I 1999 gjennomførte Norsk Institutt for by- og regionforskning en større evaluering av parlamentarismen i Oslo (Hagen m.fl. 1999). Evalueringen bestod av flere delprosjekter, deriblant en egen rapport om forholdet mellom politikk og administrasjon. Undersøkelsen sammenlikner Oslo med Bergen, Trondheim og Stavanger<sup>18</sup>. Evalueringene av parlamentarismen i Nordland ble gjennomført i tidsrommet 2002-2003 etter at fylkeskommunen hadde hatt modellen i 3-4 år (Saxi 2002; Røiseland og Stigen 2003; Saxi og Lødemel 2004). Datamaterialet fra evalueringen av parlamentarismen i Oslo og Nordland består av både kvantitative og kvalitative data.

I tillegg har Vestlandsforskning studert de fire fylkeskommunene som har innført parlamentarisme (Gjerald og Bukve 2007). Her finnes det nyere data fra Nordland. Der hvor det er interessant vil disse evalueringene trekkes inn for å støtte mine funn

---

<sup>17</sup> Intervjuguide til politikere og intervjuguide til byråkrater er vedlagt.

<sup>18</sup> Undersøkelsen ble gjennomført mens Bergen kommune fortsatt hadde formannskapsmodell. Bergen kommune innførte parlamentarisme i juni 2000.

eller gi et annet bilde av situasjonen. Det er også gjennomført evalueringer av den parlamentariske styringsmodellen i Bergen, Nord-Trøndelag og Hedmark. Disse benyttes for å belyse den parlamentariske styringsmodellen generelt.

### 3.4 Validitet og reliabilitet

Validitet og reliabilitet er målestokker på troverdigheten ved undersøkelsen. Validitet handler om å unngå forskningsmessige fallgruver (Skog 2004: 87). Det skilles gjerne mellom begrepsvaliditet, intern validitet og ekstern validitet, mens konklusjonsvaliditeten sier noe om sammenhengene en finner faktisk er reelle. Begrepsvaliditet er et mål på hvordan de teoretiske variablene er operasjonalisert. Et feilsteg fra en teoretisk definert variabel til operasjonaliseringen av den samme variabelen kan føre til resultater som er en indikasjon på noe annet enn det en ønsket å måle. Intern validitet dreier seg om det er bakenforliggende eller mellomliggende variabler som påvirker resultatene, uten at det fanges opp av undersøkelsen. Ekstern validitet er en vurdering av om resultatene for utvalget kan generaliseres og gjelde for hele populasjonen. Reliabilitet er et annet viktig element i en undersøkelse. Det er et mål på hvor nøyaktige resultatene en får er. Høy reliabilitet oppnås dersom for eksempel to forskere gjennomfører samme undersøkelse og får de samme resultatene.

#### 3.4.1 Validitet

Jeg vil her knytte validitetsbegrepene til min oppgave og mine valg. Den eksterne validiteten som avhenger av om resultatene kan generaliseres, diskuterte jeg under valg av enheter, og jeg vil også komme tilbake til det i avslutningskapittelet. Jeg konsentrerer meg derfor om begrepsvaliditet og intern validitet.

Begrepsvaliditet dreier seg om å etablere korrekte operasjonelle mål for det som studeres. Jeg har redegjort for hva jeg legger i den institusjonelle, kontekstuelle og funksjonelle faktoren i teorikapittelet. Oslo og Nordland har begge innført parlamentarisme, og den formelle strukturen i de to enhetene er basert på de tre



---

kjennetegnene ved den parlamentariske styringsmodellen. Oslo og Nordland har altså valgt den samme institusjonen.

Operasjonaliseringen av den kontekstuelle faktoren bygger på kontingensteorien. Kontingensteorien har møtt mye kritikk. Blant annet har det blitt hevdet at omgivelser oppleves forskjellig, og at det ikke er omgivelsene i seg selv, men personene som forholder seg til omgivelsene som er interessante (Hatch 2004: 106). Utgangspunktet for min kontekstuelle hypotese er at Oslo og Nordland opererer i forskjellige omgivelser. På den annen side kan det hevdes at enhetene har mye til felles. Både Oslo og Nordland er forvaltningsorganer i Norge med alt det medfører av lover og reguleringer. Sterk statlig styring og mangel på autonomi i lokal- og regionalforvaltningen kan bety at forskjellene mellom Oslo og Nordland ikke er så store. Den statlige styringen kan også dempe eventuelle uenigheter mellom politikk og administrasjon (Jacobsen 2002: 40). Ut i fra teoribidraget er det derimot grunn til å forvente variasjoner i samspillet mellom politikk og administrasjon. Samtidig kan inndelingen av Oslo i dynamiske og komplekse omgivelser, og Nordland i stabile og enkle, problematiseres. Mens Oslo er et godt eksempel på en kommune med dynamiske og komplekse omgivelser, er ikke Nordland et like tydelig eksempel på det motsatte. Det finnes en rekke mindre kommuner i Norge hvor omgivelsene er mer stabile og enkle enn hva de er i Nordland. Jeg finner det allikevel naturlig å skille mellom omgivelsene til Oslo og Nordland på denne måten.

Operasjonaliseringen av den funksjonelle variabelen og valget av sektorer har også svakheter. Det er ikke gitt hvilken av kategoriene til Lowi samferdsels- og utdanningssektoren hører inn under. Samferdselssektoren har tydelige trekk av å være reguleringspolitikk, men det kan hevdes at utdanningssektoren har det samme. Fordelingen av midler foregår ikke helt uten konkurranse mellom skoler, og deler av utdanningstilbudet er klart regulert. En annen trussel mot validiteten er innholdet i de to sektorene. Samferdsels- og utdanningssektoren har ikke ansvar for de samme oppgavene i Oslo og Nordland. Oslos dobbeltrolle som kommune og fylkeskommune trenger ikke spille noen rolle. Derimot er oppgaveinndelingen forskjellig i de to

enhetene. I Oslo kommune består samferdselssektoren av en byrådsavdeling for miljø og samferdsel, mens avdelingen i Nordland er ansvarlig for næring og samferdsel. Miljøsaker og næringssaker kan påvirke samspillet på forskjellig måte, slik at sektorene ikke er like. Det er altså forhold ved de uavhengige variablene som kan svekke validiteten.

*Hvordan er den avhengige variabelen operasjonalisert?* Intervjuene spiller en hovedrolle i den forbindelse. Samspillet mellom politikk og administrasjon kartlegges gjennom spørsmålene til mine informanter. For å vurdere politikerne og byråkratenes roller, var jeg interessert i hvordan de involverer seg i fire ulike faser. Innledningsspørsmålet i intervjuene av politikerne var hvilken sak som hadde vært viktigst for dem. Denne saken ble brukt som eksempel gjennom intervjuet. Informantene valgte hvilken sak det skulle fokuseres på, utvalgskriteriumet var altså informantstyrt. Byrådets eller fylkesrådets hjertesak er et godt utgangspunkt for å belyse samspillet, fordi det med klare ønsker og mål fra politikerne er større sannsynlighet for at det kan oppstå interessante situasjoner mellom politikk og administrasjon. I standardsaker er det ikke annet å vente enn at forholdet er velfungerende, men i de betente sakene kan samspillet settes på prøve. I tillegg til denne saken har både informantene og jeg brukt andre saker som eksempel der det har vært naturlig. De administrative informantene fikk spørsmål om de opplevde at politikerne hadde en hjertesak. På den måten kunne jeg undersøke i hvilken grad politikerne hadde fått gjennomslag for saken i administrasjonen. Det kan også indikere hvor viktig politikerne er som agendasettere. Agendasettingsfasen belyses i tillegg ut i fra hvordan politikerne og administrasjonen presses av bystyret, medier og interesseorganisasjoner.

Kartleggingen av utredningsfasen innebar spørsmål om den formelle og uformelle kontakten mellom politikere og administrasjon, med fokus på politikernes oppfølging av administrasjonens utredningsarbeid. I den forbindelse stilte jeg spørsmål om saker ofte ble sendt tilbake fra byråden eller fylkesråden for videre utredning, eller om det var konflikter mellom politikk og administrasjon i forhold til prioriteringen av faglige

---

synspunkter. Et annet aspekt var om byråden og fylkesråden konsentrerte seg om de store spørsmålene, eller om det ble brukt mye tid på instruere administrasjonen i detaljsaker.

I vedtaksfasen var jeg opptatt av om administrasjonen deltok på møter i komiteene og i bystyret og fylkestinget, og hvilken rolle de spilte i denne sammenheng. I den siste fasen, iverksetting, ville jeg finne ut om politikerne var opptatt av å følge opp de vedtakene som ble gjort. Her var administrasjonens rapporteringsrutiner interessante. Jeg stilte også spørsmål om det var eksempler på saker hvor administrasjonen hadde vært mindre villige til å gjennomføre de politiske vedtakene.

Aktørenes aktivitet knyttes til de fire modellene for samspill mellom politikk og administrasjon. Disse modellene baseres på administrasjonens ståsted. Grunnen til det er at modellene ble beskrevet i forbindelse med en undersøkelse av byråkrater. Min undersøkelse tar i tillegg opp politikernes rolle. Modellene er altså ikke helt dekkende. Samtidig sier administrasjonens forhold til politikerne noe om politikernes rolle. Modellene ble også tatt i bruk under evalueringen av Nordlands-parlamentarismen (Røiseland og Stigen 2003)<sup>19</sup>. Det er hensiktsmessig å benytte de samme modellene siden jeg vil knytte mine data til tidligere evalueringer.

Oppgaven undersøker hvordan innflytelse oppleves av politikere og byråkrater. Det samsvarer ikke nødvendigvis med virkeligheten, siden folk opplever innflytelse forskjellig. De reelle maktforholdene kan variere fra aktørenes inntrykk. Weber (2000: 53) definerer makt som et eller flere menneskers sjanse til å få gjennomslag for egen vilje selv om andre skulle gjøre motstand. Min operasjonalisering av samspillet mellom politikk og administrasjon kan ikke ta hensyn til alle aspekter. Jeg har fokusert på noen sentrale sider og forventer at de gir et dekkende bilde av samspillet. Til tross for svakhetene jeg har nevnt, vil jeg derfor hevde at begrepsvaliditeten ved oppgaven er ivarettatt.

---

<sup>19</sup> I denne undersøkelsen er ikke den rolleoverlappende modellen inkludert.

Den interne validiteten gjelder sammenhengen mellom årsak og virkning. Her er det interessant om det er andre variabler som burde vært inkludert i undersøkelsen, eller som påvirker variablene som allerede er med. For eksempel kan det være andre forskjeller enn kontekst som kan forklare eventuelle variasjoner mellom Oslo og Nordland. Tid er én faktor. Oslo har hatt parlamentarisme lenger enn Nordland. Det er derfor grunn til å tro at både politikere og administrasjon i Oslo har funnet sin plass i systemet, gjort seg erfaringer og lært av disse i større grad enn aktørene har gjort i Nordland. Det tar tid før store reformer preger organisasjonen. Det argumentet kan også brukes mot min analyse. Samtidig har Nordland hatt modellen i to fylkestingsperioder og det bør ha gitt utslag. Det påpekes også i evalueringen av Nordland at innføringen av parlamentarisme i liten grad bar preg av fødselsproblemer og barnesykdommer (Saxi 2002: 57).

En annen faktor er den betydningen individuelle trekk har. Det er ikke bare variasjoner mellom politikere og byråkrater, men også mellom enkeltpolitikere og mellom enkeltbyråkrater. Politikere og byråkrater er ikke homogene grupper (Aberbach m.fl. 1981: 244; Jacobsen 2002: 65). Personlige trekk kan påvirke forholdet mellom politikere og administrasjon. For eksempel ved at en kommunaldirektør samarbeider bedre med én byråd enn med en annen, helt uavhengig av parti. Det bringer oss over på parti som påvirkningsfaktor. Det kan ha betydning at Oslo og Nordland domineres av ulike partier. Høyre med ulike borgerlige støttepartier har utgjort byrådet de fleste årene parlamentarismen har eksistert i Oslo. I 2003-2007 besto byrådet i Oslo av Høyre og Fremskrittspartiet. Arbeiderpartiet har vært det største partiet i Nordland i de to periodene med parlamentarisme, og har utgjort fylkesrådet sammen med blant annet Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. Tradisjonelt regnes partier på venstresiden for å ha større tillit til administrasjonen enn andre partier. Borgerlige partier har også vært de ivrigste tilhengerne av å redusere offentlig sektor, noe det er naturlig at administrasjonen er negativ til (Jacobsen 2003: 106). Siden Oslo og Nordland styres av ulike partier kan eventuelle forskjeller i samspillet påvirkes av dette og ikke bare av konteksten enhetene opererer i.

---

Disse faktorene svekker den interne validiteten. Samtidig er det en fordel å være dem bevisst når jeg kommer til analysen. Til tross for svakhetene mener jeg at den interne validiteten er ivaretatt. Jeg har tidligere beskrevet hvordan valg av enheter påvirker muligheten for å generalisere fra en komparativ casestudie. Det styrker den ytre validiteten. Siden jeg i tillegg til egne data bygger på tidligere undersøkelser av parlamentarismen vil det styrke validiteten. Selv om det er svakheter ved både begrepsvaliditeten og den interne validiteten, forventer jeg at oppgavens resultater er valide. Før jeg fastslår det, vil jeg ta opp trusler ved oppgavens reliabilitet.

### **3.4.2 Reliabilitet**

Reliabilitet handler om nøyaktigheten i måleoperasjonene og hvordan de kan etterprøves. Høy reliabilitet er en forutsetning for at data skal ha høy validitet (Hellevik 2002: 53). Jeg har gjort mitt ytterste for å unngå tilfeldige og systematiske målefeil, men vil allikevel påpeke faktorer som kan svekke reliabiliteten i oppgaven. Under et personlig intervju kan den nære kontakten føre til at informantens svar påvirkes av min opptreden, måten spørsmålene stilles på og ikke minst min reaksjon på svarene. Informantene vil påvirkes av min personlighet, mitt humør og mine meninger. Oslo og Nordland er valgt av vitenskapelige grunner. Derimot kan det være en trussel at jeg kjenner Oslo langt bedre enn jeg kjenner Nordland. Det kan påvirke spørsmålene mine til informanter i Oslo og hvordan jeg analyserer deres svar. På den annen side kan manglende kunnskaper om Nordland føre til at deres svar misforstås eller feiltolkes.

Politikerne og byråkratene kan systematisk ha gitt feil opplysninger. Intervjudata kan gi utsagn om hvordan informantene vil at virkeligheten skal fremstå og ikke nødvendigvis sikre opplysninger om hvordan virkeligheten oppleves (Johansson 1995: 66). Informantene kan ha interesse av å gi et bedre bilde av situasjonen enn hva som er tilfellet. Det kan være at de ikke ønsker å utlevere andre personer eller snakke nedsettende om kolleger. Som intervjuer får jeg bare vite hva som skjer på scenen, ikke bak (Johansson 1995: 68). Under et personlig intervju kan folk føle seg presset

til å gi spesielle svar. Siden mine informanter er sentrale personer, kan heller ikke deres svar anonymiseres helt. Det kan ha ført til at enkelte informanter har moderert sine uttalelser. Jeg har allikevel ikke inntrykk av at vesentlig informasjon er holdt tilbake. Rubin og Rubin (1995: 223) hevder også at det ikke er noe stort problem at folk lyver under intervju.

Det er viktig å være bevisst at alle data tolkes, og det er to trinn i tolkningen mellom virkeligheten og mine data. Først tolker aktørene sin virkelighet og så tolker jeg aktørenes utsagn. Det finnes derfor ingen sanne slutninger, men mer eller mindre meningsfulle tolkninger (Johansson 1995: 62). Med disse forbeholdene vil jeg hevde at reliabiliteten og validiteten ved min oppgave er ivaretatt så langt det lar seg gjøre. Alle metodedesigner har mangler. Jeg har i dette kapitlet redegjort for de valgene jeg har tatt. Valgene kan få betydning for mine konklusjoner. Det er verdt å merke seg når jeg går videre til analysen.

---

## 4. Empiri: Parlamentarismen i Oslo og Nordland

Jeg går i dette kapittelet gjennom dataene i mine to enheter; Oslo kommune og Nordland fylkeskommune. Jeg presenterer generell fakta og går nærmere inn på de to sektorene samferdsel og utdanning<sup>20</sup>. Hovedfokuset er hele tiden på hvordan samspillet mellom politikk og administrasjon fungerer. Jeg har konsentrert meg om forholdene i den siste valgperioden fra 2003-2007. Endringer etter valget 2007 er ikke inkludert. Gjennomgangen av sektorene i de to enhetene følger beslutningsprosessen i forhold til agendasetting, utredning, vedtak og iverksetting.

### 4.1 Oslo kommune

I Oslo kommune er det ansatt cirka 43 000 personer. Disse er fordelt på over 50 etater, kommunale foretak og 15 bydeler. Kommunens budsjett er på cirka 30 milliarder kroner.

Det er 59 representanter i bystyret i Oslo. I perioden 2003-2007 var 15 av disse fra Arbeiderpartiet, 12 fra Sosialistisk Venstreparti, 15 fra Høyre, 10 fra Fremskrittspartiet, 3 fra Kristelig Folkeparti, 2 fra Venstre og 2 fra Rød Valgallianse. Det er 13-15 bystyremøter i året i Oslo<sup>21</sup>. Bystyremøtene ledes av ordføreren. Bystyret består av fem komiteer med 11-13 representanter i hver. Det er finanskomiteen, byutviklingskomiteen, helse- og sosialkomiteen, kultur- og utdanningskomiteen og samferdsels- og miljøkomiteen. Komiteenes oppgaver er å avgi innstilling til bystyret, avgjøre saker der komiteene har beslutningsmyndighet og behandle saker som reises i komiteene.

---

<sup>20</sup> Jeg har inkludert referanser ved presentasjonen av resultater fra evalueringene av den parlamentariske styringsmodellen i Oslo og Nordland og andre kilder. Utover det bygger dataene på informasjon fra mine informanter. Referanser er derfor kun benyttet ved direkte sitat. Der hvor det er nødvendig har jeg presisert hvem som mener hva.

<sup>21</sup> Basert på antall bystyremøter i perioden 2003-2007.

I perioden 2003-2007 satt Høyre og Fremskrittspartiet i byråd i Oslo kommune. De ble støttet av Kristelig Folkeparti og Venstre. Byrådet tiltrådte 29. oktober 2003. Til å begynne med bestod byrådet av 6 byråder, men det ble utvidet med en representant fra 2. februar 2004. Høyre hadde fire, mens Fremskrittspartiet hadde tre byråder. Byrådet møtes ukentlig<sup>22</sup>. Hver byråd har en egen politisk sekretær som kalles byrådssekretær. Byrådssekretæren er politiker og går av hvis byråden gjør det. Byrådsavdelingene i Oslo den siste perioden var finans og utvikling, velferd og sosiale tjenester, næring og kultur, barn og utdanning, byutvikling, miljø og samferdsel, samt byrådslederens egen avdeling<sup>23</sup>. I hver byrådsavdeling er det ansatt en kommunaldirektør som øverste administrative leder av avdelingen. Byrådsavdelingen skal være et faglig sekretariat for byråden og et styringsorgan for underliggende virksomheter. Byrådene har instruksjonsrett overfor sin administrasjon og avgjørelsesmyndighet på sitt fagområde innenfor rammen av den myndighet han eller hun er delegert av byrådet. Byrådene er heltidspolitikere. Ordfører, samt ledere og nestledere i bystyrekomiteene er også lønnede politikere. Bystyrets og byrådets støtteapparat, bestående av gruppesekretærer og byrådssekretærer, er også lønnet.

Oslo skiller seg fra andre kommuner ved at kommunen er inndelt i 15 bydeler som har fått delegert ansvar av bystyret. Hver bydel styres av et bydelsutvalg med representanter fra ulike partier. Jeg vil ikke vektlegge bydelssystemet i min analyse, men konsentrere meg om forholdet i byrådsavdelingene og de underliggende etatene<sup>24</sup>.

Osloparlamentarismen har siden innføringen i 1986 blitt endret på flere områder. Ved innføringen av parlamentarisme i Oslo i 1986 var det mye som avvek fra den nasjonale parlamentarismen, men siden de fleste endringene har blitt hentet derfra, er

---

<sup>22</sup> Det har vært over 60 byrådsmøter hvert år de siste tre årene.

<sup>23</sup> Strukturen fra 2. februar 2004.

<sup>24</sup> November 2007, i det denne oppgaven trykkes, er det et opprør i bydelene i Oslo mot byrådet og bystyret. Bydelene har sammen utformet et protestbrev til byrådet hvor de klager over manglende økonomiske bevilgninger. Byrådene jeg har intervjuet omtaler forholdet til bydelene som krevende. Det er derfor mulig at bydelsordningen påvirker samspillet mellom politikk og administrasjon i byrådsavdelingene og etatene.



modellene nå relativt like. I begynnelsen ble byrådet valgt blant bystyrets medlemmer, mens byrådslederen nå selv velger sine byråder. Den enkelte byråd har også fått instruksjonsmyndighet i saker som er delegert fra byrådet. På bakgrunn av denne endringen kan mistillitsforslag i bystyret rettes mot enkeltbyråder. Det siste punktet hvor Oslo har hentet sin løsning fra den nasjonale parlamentarismen er i forbindelse med byrådsdannelsen. Nasjonalt er det såkalt negativ parlamentarisme, det vil si at regjeringen kan sitte så lenge den ikke har et flertall i Stortinget mot seg. I forbindelse med dannelsen av kommuneråd er det annerledes: ”Det må enten stemmes for et av forslagene eller stemmes blankt. Det forslaget som har flest stemmer er valgt” (Kommuneloven 1992 § 19 punkt 4). Parlamentarismen lokalt og regionalt heller dermed mot positiv parlamentarisme. Oslo kommune har derimot fått dispensasjon og har nå en forsøksperiode med nye regler for byrådsdannelse (Oslo kommune 2002). Når den parlamentariske situasjonen tilsier det, har ordføreren på vegne av bystyret plikt til å gi et partis byrådslederkandidat oppdrag å danne nytt byråd. Den utpekte byrådslederkandidaten setter selv sammen sitt byråd. Byrådslederen kan når som helst omorganisere og skifte ut medlemmer til byrådet. Byrådets funksjonstid gjøres uavhengig av bystyrets valgperiode. Osloparlamentarismen tilsvarer dermed i stor grad ordningen nasjonalt.

Oslo har nesten uten unntak hatt mindretallsbyråd siden innføringen av parlamentarisme. En av hovedkonklusjonene fra evalueringen av Oslo-parlamentarismen i 1999 var at ”atferden i en situasjon med mindretallsbyråd på mange måter likner atferden innenfor en formannskapsmodell” (Hagen m.fl. 1999: 223). Det var allikevel grunnlag for å hevde at parlamentarismen fungerte tilfredsstillende. Et stort flertall både blant politikere og administrasjon ønsket å fortsette med modellen (Hagen m.fl. 1999: 223). Undersøkelsen viste at det har blitt et klarere skille mellom politikk og administrasjon gjennom tydeligere normer for hvor og hvordan politikere og administrasjon skal møtes. Det har også blitt bedre ansvarsfordeling gjennom økt fokus på hvilke saker som er politikernes, og hvilke saker som er administrasjonens. Politikere og administrasjon er lojale mot de

normene for samhandling som er etablert med parlamentarismen. Det meste av kontakten går via byrådene og kommunaldirektørene (Opedal og Stigen 1999: 61).

Selv om ansvarsforholdene har blitt klarere, er ikke den folkevalgte innflytelsen på administrasjonen i Oslo betydelig sterkere enn i byene med formannskapsmodell som Oslo ble sammenliknet med<sup>25</sup>. Politisk detaljstyring synes å gå på bekostning av den overordnede styringen av administrasjonen. En grunn til det kan være den parlamentariske situasjonen. Mindretallsparlamentarismen gjør det vanskeligere å få til helhetlig politikk, og byrådets påvirkning på administrasjonen svekkes (Opedal og Stigen 1999: 87). Et byråd som til enhver tid må være lydhøre overfor bystyret, vil miste noe av slagkraften overfor administrasjonen. I Oslo ble bystyrekomiteenes innflytelse ansett som vesentlig på grunn av mindretallsparlamentarismen (Hagen 1999 m.fl.).

Undersøkelsen viste også at administrasjonen i Oslo i noe større grad spekulerer i hva som er politisk gjennomførbart på bekostning av faglig kunnskap, enn administrasjonen i Bergen, Trondheim og Stavanger (Opedal og Stigen 1999: 45). Administrative ledere vil som regel sende fra seg forslag selv om de vet at de kan støte på innvendinger blant politikerne, men administrative ledere i Oslo er noe mindre villige til å gjøre det (Opedal og Stigen 1999: 47-48). Administrasjonen i Oslo prioriterer altså lojaliteten fremfor faglig uavhengighet. Konklusjonen er at det ikke er store motsetninger mellom faglige hensyn og politiske hensyn, men det er mindre fokus på faglig kunnskap i Oslo enn i de andre byene. Mens lojalitet er viktigst i Oslo, er faglig uavhengighet det viktigste i byene med formannskapsmodell. Undersøkelsen slo også fast at rådmannen er en viktigere faglig støttespiller enn byråden (Opedal og Stigen 1999: 50). Hva sier så mine informanter om dagens situasjon?

---

<sup>25</sup> Bergen, Trondheim og Stavanger.

---

### 4.1.1 Samferdselssektoren

Samferdselssektoren i Oslo ledes av byråden for miljø og samferdsel<sup>26</sup>. Byråden i 2003-2007 representerte Fremskrittspartiet og var også nestleder i byrådet. Tidligere har han vært varaordfører og bystyrerepresentant. Byrådssekretæren var fra samme parti. Kommunaldirektøren i byrådsavdelingen for miljø og samferdsel har hatt stillingen siden 1998<sup>27</sup>. Han har tidligere vært byråd for Høyre.

Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel har blant annet ansvar for kollektivtransport, trafikk sikkerhet, transportplanlegging, gang-, sykkel- og kjøreveier, havn, og enøktiltak og energigjenvinning. Avdelingen har også ansvar for kommunens selvfinansierende miljøetater innen områder som vann, avløp, renovasjon og parkering. Det er den minste byrådsavdelingen i Oslo kommune med under 20 ansatte. Avdelingen er organisert i en seksjon for samferdsel og en seksjon for miljø og kommunalteknikk. Under disse seksjonene ligger det en rekke utskilte enheter med ansvar for drift, vedlikehold og investeringer i kommunal infrastruktur. Det er 9 etater, 2 kommunale foretak og 2 aksjeselskaper. Disse enhetene har sin egen ledelse og er fysisk atskilt fra avdeling for miljø og samferdsel, men byråden og kommunaldirektøren har det overordnede ansvaret for enhetene.

#### *Agendasettingsfasen*

Det har vært flere store saker i avdelingen den siste perioden, men særlig arbeidet med Oslopakke 3 har vært viktig for byråden. Det er også det mest omfattende prosjektet i avdelingen. Oslopakke 3 er et samarbeid mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune om en satsning på kollektivtrafikk og veier i Osloregionen. Hele prosjektet har en kostnadsramme på 53 milliarder, og er historiens største samferdselsinvestering i Norge. Hoveddelen av tiltakene skal finansieres med bompenger. Oslo kommune har tidligere gjennomført Oslopakke 1, mens Oslopakke

---

<sup>26</sup> Min informant refereres til som samferdselsbyråden

<sup>27</sup> Min informant refereres til som kommunaldirektøren samferdsel.

2 fullføres i disse dager. Bystyret hadde ved flere anledninger diskutert hva som skulle gjøres når de nevnte prosjektene var gjennomført og den eksisterende bompengoordningen i Oslo utløp i 2007. Byråden tok derfor initiativ til forhandlinger. Siden det ble sett på som nødvendig med et bredt kompromiss bak forslaget, var Arbeiderpartiet med på forhandlingene. Prosjektet medførte behov for politisk enighet mellom byrådspartiene og Arbeiderpartiet i Oslo, samt at de skulle få i stand en avtale med Akershus fylkeskommune. Denne avtalen var det ikke mulig å gjøre endringer på i bystyret i Oslo uten eventuell reforhandling med Akershus.

Oslopakke 3 var et politisk initiativ og det helhetlige forslaget er i stor grad utarbeidet politisk. Byråden har vært en sentral person i arbeidet. Hans bidrag blir til og med rost av Rune Gerhardsen i Arbeiderpartiet: "(...) jeg vil faktisk fremheve byrådets rolle i disse forhandlingene ved å være modig og få dette til og ved en smidighet gjennom forhandlingene som har vært beundringsverdig" (Gerhardsen 2006 [Debattinnlegg]).

Det er mye medieoppmerksomhet rundt avdelingen for miljø og samferdsels arbeid. Kommunaldirektøren mener at Østlandssendingen i stor grad påvirker hans arbeidsdag. Han skal forberede og oppdatere byråden på saker som kommer eller som er i mediene. Interessegrupper og mediene legger press på avdelingen. For eksempel har det vært kritikk og aksjoner mot oppryddingen i Oslo havn som blant annet involverer lagring av forurensede bunnmasser i et dypvannsdeponi<sup>28</sup>. På de fleste områdene avdelingen er ansvarlig for, er det allikevel lite oppmerksomhet så lenge det går bra. "De færreste bryr seg om vannet i springen så lenge det ikke er brunt" (Kommunaldirektøren samferdsel 2007 [Intervju])<sup>29</sup>. Avdelingens arbeid preges også av vedtakene bystyret fattet. "Bystyret presser veldig på for å få fortgang i ting" (Samferdselsbyråden 2007 [Intervju]). Enkelte saker må derfor nedprioriteres til

---

<sup>28</sup> For mer informasjon om denne saken se <http://www.renoslofjord.no/> og <http://www.stopp-giftdumping.org/>.

<sup>29</sup> Høsten 2007 ble det funnet spor av parasitter i drikkevannet i Oslo og folk ble anbefalt å koke vannet. Det førte til stort mediepress på avdelingen. Et eksempel på at folk bryr seg når vannet er "brunt".

fordel for det bystyret vil ha gjort noe med. Til tross for krysspresset oppfattes byråden som sentral i agendasettingen. Det legges vekt på at byråden er en politisk leder, og ikke en administrativ leder. Byråden setter sitt avtrykk på det som går fra byrådet til bystyret. Han er tydelig på sentrale områder, samtidig som administrasjonen, bystyret, mediene og interessegrupper er med å prege hvilke saker som tas opp.

### *Utredningsfasen*

Oslopakke 3 er et eksempel på at det i viktige saker er større sjanse for at samspillet mellom politikk og administrasjon settes på prøve. Forslaget til Oslopakke 3 ble forhandlet frem av representanter fra Oslo og Akershus uten den vanlige praksisen for faglig utredning. I følge kommunaldirektøren burde avtalen hatt en sterkere faglig forankring. Han peker på at flere av prosjektene ikke var forsvarlig utredet. Administrasjonen mente at med ansvaret de har så burde de vært mer involvert i prosessen. De ble ikke overkjørt, men som kommunaldirektøren sier: ”Jeg følte et visst ubehag fordi vi ikke visste hva som foregikk” (Kommunaldirektøren samferdsel 2007 [Intervju]). Byråden mener derimot ”[Avdelingen] var involvert fra første øyeblikk til vi var ferdige” (Samferdselsbyråden 2007 [Intervju]). Her er det tydelig uenighet i forhold til om de faglige rådene ble ivaretatt. Byråden påpeker at noen prosjekter i Oslopakke 3 ble tatt med fordi politikerne ønsket det, til tross for faglige innvendinger. Kommunaldirektøren understreker også at prosessen sannsynligvis hadde gått tregere hvis administrasjonen var mer involvert. Kanskje ville det ikke en gang blitt noen avtale. I et innlegg i Aftenposten støttes kommunaldirektøren av representanter fra Transportøkonomisk Institutt. De slår først fast at: ”I ett perspektiv er [Oslopakke 3] et politisk håndverk som er egnet til å imponere: Her har det vært vilje til pragmatiske løsninger for å sikre et bredt, robust flertall” (Strand og Osland 2006). Videre kritiseres prosjektet for å lide av både demokratisk underskudd og av stor risiko for at det blir vanskelig å nå målene for transportutviklingen i Osloregionen. Det siste fordi de politiske forhandlingene har ført til prosjekter som favoriserer økt biltrafikk. Følgende kommentar støtter det: ”Alle partier som var med

i forhandlingene har gått inn for ting de ikke nødvendigvis liker eller som de simpelthen har vært imot” (Gerhardsen 2006 [Debattinnlegg]). Her må det legges til at Samferdselsdepartementet har bedt om en grundig konsekvensutredning av Oslopakke 3, blant annet for å sikre at det faglige fundamentet er godt nok.

Ser jeg på utredningsfasen generelt er den formelle kontakten mellom byråden og kommunaldirektøren sentral. De har et møte hver uke hvor den politiske ledelsen; byråden og byrådssekretæren, og den administrative ledelsen; kommunaldirektøren og de to seksjonssjefene, deltar. Byråden og kommunaldirektøren har i tillegg til møtet hyppig kontakt. Kommunaldirektøren sitter i etasjen over byråden og tar ofte turen ned for å diskutere saker. All kontakt mellom byråden og resten av administrasjonen skal gå via kommunaldirektøren. Siden avdelingen er liten har allikevel byråden kontakt med hele avdelingen. Som han sier: ”Det er når det blir formelt at jeg går og snakker til kommunaldirektøren” (Samferdselsbyråden 2007 [Intervju]). I følge kommunaldirektøren føler mange politikere at det er tungvint at alt skal gjennom ham. For kommunaldirektøren er det viktig å ha oversikt. Han har ansvaret for det administrative, men skal samtidig ”sørge for at byråden ikke gjør tabber” (Kommunaldirektøren samferdsel 2007 [Intervju]).

Byråden har langt mindre kontakt med den ytre virksomheten. Det er stor avstand mellom byråden og etatene. Det få eksempler på at byråden diskuterer fremdriften i etatenes utredningsarbeid. En etats utredning kan komme som en ”ferdigsydd pakke” hvor byråden kun gjør små endringer. Byråden opplever det vanskeligere å ha politisk styring over arbeidet i etatene, men påpeker ”at det nesten må være sånn fordi byrådsavdelingene ikke skal overta etatenes rolle” (Samferdselsbyråden 2007 [Intervju]). For eksempel lever det heleide aksjeselskapet Oslo Sporveier i stor grad sitt eget liv. I NIBRs evaluering ble det derimot påpekt at en av utfordringene ved parlamentarismen var at etatsjefenes faglige styring undergraves. Politikerne overkjører etatsjefene uten at de får være med på den politiske arenaen (Opedal og Stigen 1999: 91). Byråden legger selv vekt på at kontakten med etatene er tettere når det gjelder større prosjekter, enn den er ved vanlig utredningsarbeid.

---

Mine informanter mener at administrasjonens rolle i utredningsfasen er betydelig, både i avdelingen og i etatene. Hvis det legges frem en sak i bystyret, skal det faglige rådet være med slik at bystyret kan se hvilke valg som er gjort. Samtidig kan det være faglige uenigheter i administrasjonen. Da har kommunaldirektøren det siste ordet: ”Administrasjonen snakker med én stemme, fordi de snakker med min stemme” (Kommunaldirektøren samferdsel 2007 [Intervju]). Det betyr at administrasjonens faglige signaler til byråden er tydelige.

Motsatt mener kommunaldirektøren at han har klare styringssignaler å forholde seg til. Administrasjonens råd tar ofte hensyn til byrådets politiske ståsted. For eksempel presenterer administrasjonen saker som de mener er passende for byråden med bakgrunn i hans parti. Kommunaldirektørene spiller en sentral rolle i forbindelse med administrasjonens kontakt med politikerne. Kommunaldirektørene har gjerne lang erfaring, og med god kjennskap til det politiske spillet mestrer de balansegangen mellom lojalitet og faglig uavhengighet på en utmerket måte (Opedal og Stigen 1999: 51). Kommunaldirektøren i avdelingen for miljø og samferdsel har lang erfaring og hans oppfatning om hva som er mulig og ikke mulig er derfor viktig for avdelingen. Kommunaldirektøren sier selv at: ”Jeg kan ikke skrive noe som ikke er riktig, men jeg kan skrive sannheten på mange måter” (Kommunaldirektøren samferdsel 2007 [Intervju]). Oslo kommune innførte i 2003 åremål på 6 år med mulighet for forlengelse inntil 6 nye år på stillingene som kommunaldirektør, bydelsdirektør, etatsjef og daglig leder av kommunale foretak. Grunnen til det er behovet for mobilitet blant topplederne i kommunen (Oslo kommune 2003). Fremtidens kommunaldirektører vil derfor ikke ha like lang erfaring som dagens kommunaldirektør i byrådsavdelingen for miljø og samferdsel.

Det er ofte uenighet mellom politikerne og administrasjonen i forhold til hva som skal gjøres og hvordan, men det løses uten store problemer. Det er byråden som er sjefen. På den annen side kan administrasjonen oppleve at politikerne lar seg presse av bystyret, mediene eller interesseorganisasjoner, det er da viktig at det finnes visse spilleregler. For eksempel at det kreves høringer og utredninger før det kan fattes

vedtak. Politikerne synes derfor administrasjonen noen ganger bremser utviklingen. Forholdet byråden har til bystyret eller motsatt, kan påvirke samspillet mellom politikk og administrasjon. Er byråden presset av bystyret, får det konsekvenser for samarbeidet med administrasjonen.

### *Vedtaksfasen*

Vedtak fattes som regel i byrådet eller i bystyret. Komiteene har vedtaksmyndighet i enkelte saker. Alle saker som skal til bystyret behandles i den respektive komité først. Komiteene avgir innstilling til bystyret. Samferdsels- og miljøkomiteen behandler de fleste sakene som angår byrådsavdelingen for miljø og samferdsel. Komiteen inviterer byråden til å redegjøre for saker som de skal diskutere. Byråden kan eventuelt ha med seg noen fra administrasjonen hvis det er nødvendig. Alle spørsmål fra komiteen rettes til byråden, men hvis han ikke kan svare, gir han ordet til representanten fra administrasjonen. Denne representanten svarer da på vegne av byråden. Kommunaldirektøren mener det er viktig at administrasjonen alltid er til stede på politiske møter for å høre hva som sies og hva som må følges opp.

Når det gjelder administrasjonens kontakt med bystyret, er det snakk om faglige henvendelser fra politikerne. Kommunaldirektøren mener han sjelden snakker med noen i bystyret, men at han svarer hvis han får konkrete faglige spørsmål. Han peker på at det har blitt lempet på reglene for kontakten mellom politikk og administrasjon, slik at det nå er anledning for politikerne å henvende seg direkte til etatene med faglige spørsmål. Kontakten mellom politikk og administrasjon er allikevel formell. ”Bystyret er veldig flinke til å gå via byråden som da går via oss og ut i virksomheten” (Kommunaldirektøren samferdsel 2007 [Intervju]).

### *Iverksettelsesfasen*

På spørsmål om administrasjonen har vært mindre villige til å gjennomføre tiltak som er vedtatt, svarer byråden at det har hendt, men han legger til: ”Det hører til sjeldenhetene. Og det er også ting som blir løst underveis” (Samferdselsbyråden 2007 [Intervju]).



---

Byråden og kommunaldirektøren mener at deres samarbeid fungerer godt. Byråden har stor respekt for administrasjonens arbeid, og administrasjonens faglige råd tas til etterretning. Byråden og kommunaldirektøren er enige om at det ikke er helt lukkede skott mellom politikk og administrasjon. Det må være noe kontakt utover de formelle retningslinjene. Den sosiale omgangen kan allikevel bli for omfattende, og det pekes på at strukturen kunne vært mer formell og rollene rendyrket i sterkere grad.

Blant annet er forholdet mellom byrådssekretæren og kommunaldirektøren uklart. Byrådssekretærene kan spille en viktig politisk rolle. De er et kollegium på tvers av avdelingene, og en maktfaktor i systemet som ikke er tydelig definert. Byrådssekretærene legger det politiske grunnlaget for politikerne, men har egentlig ingen rolle overfor administrasjonen. Det kan skape problemer i følge kommunaldirektøren. Særlig fordi byrådssekretærene ofte er unge og entusiastiske med mange ideer, ”hvorav alle ikke er like gode” (Kommunaldirektøren samferdsel 2007 [Intervju]).

#### **4.1.2 Utdanningssektoren**

Utdanningssektoren i Oslo kommune ble fra 2003-2007 ledet av byråd for barn og utdanning som representerte Høyre<sup>30</sup>. Tidligere har han vært byråd for eldre og bydelene, og byråd for velferd og sosiale tjenester. Kommunaldirektøren er relativt fersk i avdelingen<sup>31</sup>. Det har vært mange utskiftninger av kommunaldirektøren den siste perioden. Til sammen har det vært seks kommunaldirektører i avdelingen siden 2003. Det er unormalt med så mange kommunaldirektører på så kort tid. Samtidig er det ingen dramatikk bak skiftene. Enkelte har hatt permisjon, andre har blitt tilbudt stilling i departementene og noen har vikariert i perioden stillingen var utlyst. Byråden og kommunaldirektøren legger vekt på at det ikke har vært optimalt, men at

---

<sup>30</sup> Min informant refereres til som utdanningsbyråden.

<sup>31</sup> Empirien bygger på intervjuene med byråden og den nye kommunaldirektøren. Bildet er supplert med et telefonintervju med en av kommunaldirektørene som var ansatt tidligere i valgperioden.

det har gått relativt greit. Utover kommunaldirektørskiftene er det en stabil avdeling med få nyansatte.

Byrådsavdelingen for barn og utdanning har cirka 20 ansatte. Avdelingen har ansvar for kommunens skoletilbud til barn, ungdom og voksne. Ansvaret omfatter også barnehager og skolefritidsordninger i bydelene. Under avdelingen ligger Utdanningsetaten og Barne- og familieetaten. Utdanningsetaten er Norges største kommunale etat med 10 000 medarbeidere (Oslo kommune Utdanningsetaten 2007).

Avdelingen er organisert annerledes enn de andre byrådsavdelingene ved at den ikke har egne seksjonssjefer. Kommunaldirektøren er administrativ leder i avdelingen, og under seg har hun grupper med egne koordinatore, en rolle som går på omgang. Denne modellen er mer organisk og mindre formell enn den er i andre avdelinger. I følge den tidligere kommunaldirektøren var målet med organiseringen at de skulle ha større fleksibilitet i forhold til byråden, og at flere skulle kunne betjene politisk ledelse.

### *Agendasettingsfasen*

Byråden har vært en viktig agendasetter i sektoren den siste perioden. Han har tatt initiativ til flere saker. Selv peker han på at mange elever har for dårlige kunnskaper i lesing, skriving og regning som en av hovedutfordringene. Hans hjertesak har vært å få mer kvalitet og læring inn i skolen. Han har blant annet innført obligatorisk lese- og skriveopplæring fra 1. klasse, noe som i følge byråden var kontroversielt i 2003. Han har også skapt debatt ved å foreslå at den skriftlige delen av sidemålsundervisningen skal være valgfri. ”Jeg trodde det skulle bli en diskusjon lokalt, men det ble en riksdiskusjon” (Utdanningsbyråden 2007 [Intervju]). En annen sak som har fremkalt sterke reaksjoner er Oslo kommune sin variant av de nasjonale prøvene; Osloprøvene. Kritikken har særlig vært rettet mot publiseringen av resultatene fra disse kartleggingstestene. ”Av en eller annen grunn er det i Norge kontroversielt å kartlegge og offentliggjøre resultater. Det er noen som mener at læringsutbyttet skal være hemmelig” (Byråden utdanning 2007 [Intervju]).

Byråden peker på at han har makt og myndighet til å gjennomføre mye, helt uavhengig av om det står i byrådets eller Høyres program. Samtidig påvirkes avdelingen av at skole er en populær mediesak. Mediene kjører spesielt frem enkeltsaker. Allikevel påpekes det av både byråd og kommunaldirektør at politikerne i avdelingen konsentrerer seg om helhetsbildet og fokuserer på de store oppgavene.

### *Utredningsfasen*

Byråden og kommunaldirektøren har faste møter hver uke. Der deltar kommunaldirektøren og de som har medarbeideransvar i avdelingen, samt politisk ledelse som består av byråd og byrådssekretær. I tillegg legger byråden vekt på at de som har skrevet aktuelle dokumenter, deltar. Byråden er opptatt av å trekke inn administrasjonen så de kan være med på diskusjonen. Avdelingen har også noe de kaller for kontaktmøte med Utdanningsetaten annen hver uke. Fordi Utdanningsetaten er en stor etat og har ansvar for et område som er høyt politisk prioritert, er det behov for uformelle møter ved siden av den formelle oppfølgingen som kommunaldirektøren har ansvar for. På disse møtene deltar byråd, byrådssekretær, kommunaldirektør og etatsdirektør. I tillegg kan det være noen flere fra avdelingen eller etaten som er med.

Kommunaldirektøren og byråden har kontor ved siden av hverandre og har mye uformell kontakt. Byråden er ellers opptatt av at byrådssekretæren skal ha den daglige kontakten med avdelingen og oppfølgingen av enkeltsaker. Byrådssekretæren har derfor mer kontakt med enkeltmedarbeidere i avdelingen, enn det byråden har. Alle saker i avdelingen går fra saksbehandler til kommunaldirektør, videre til byrådssekretær og så til byråd. Det betyr at byrådssekretæren er informert og involvert i de sakene som kommer til byråden. Byrådssekretæren har fullmakter fra byråden, men det er bare byråden som kan instruere kommunaldirektøren. Byråden kommer på banen hvis det er uenighet mellom byrådssekretæren og kommunaldirektøren. Når det gjelder utredninger, oppdateres byråden på møtene med avdelingen og etatene. Byråden opplever at han er godt oppdatert på det som skjer, og presiserer at han alltid er med å påvirke utredningsarbeidet. For byråden har det vært

viktig å gi tydelige politiske signaler, og han opplever at det er mulig gjennom årsplaner, halvårsplaner og egne arbeidsplaner for avdelingen. I tillegg lages det egne oversikter over viktige saker som byrådet vil sende til bystyret det neste halvåret. Byråden mener det er lagt til rette for at han kan være politiker, mens administrasjonen tar seg av detaljene. ”Jeg insisterer på å være generalist. Jeg vil ikke være ekspert på noe. Jeg vil være politiker. Jeg bør sørge for å ha ekspertene rundt meg” (Utdanningsbyråden 2007 [Intervju]). Administrasjonen opplever at byråden holder seg til politikken og overlater de tekniske detaljene til administrasjonen. Kommunaldirektøren synes arbeidsdelingen er klar i prinsippet, men ikke alltid i praksis: ”Skillet er ikke sylskarpt” (Kommunaldirektøren utdanning 2007 [Intervju]).

Det er ikke mye faglig uenighet i administrasjonen. Ved uenighet er det rom for diskusjon. Administrasjonen forsøker å gi så gode faglige råd som mulig, mens byråden tar de politiske avgjørelsene. Byråden vil gjerne ha faglige argumenter som belyser alle sider av saken, for å kunne forberede seg på eventuelle diskusjoner. Uoverensstemmelser mellom politikk og administrasjon går gjerne på hvor omfattende utredninger skal være. Politikerne vil ha gjort ting raskere enn administrasjonen mener er forsvarlig. Den tidligere kommunaldirektøren jeg intervjuet var klar på at det aldri var nok tid til å gjennomføre arbeidet så godt som de ønsket: ”Politikere vil se resultater neste dag” (Tidligere kommunaldirektør utdanning 2007 [Telefonintervju]). Det kan også være at administrasjonen får utredningsarbeid tilbake fra byråden, eller at de ikke får den konklusjonen de vil. I følge kommunaldirektøren er ikke det noe problem for administrasjonen. I andre saker står avdelingen, med kommunaldirektør og byråd, sammen mot de andre avdelingene.

Kontakten mellom avdelingen og etatene er tett, men skillet til etatene som utførere er viktig. Samtidig som kommunaldirektøren gir etatene spillerom, skal hun være bindeleddet slik at byrådets ønsker blir formidlet til etatene. Kommunaldirektøren legger selv vekt på at byrådsavdelingen ikke må bli for stor, siden det da er lett å blande seg i det som skjer i etatene.

---

Byråden deltar noen ganger på møter med rektorer fra skolene i Oslo, men verken byråden eller kommunaldirektøren har noen direkte formell kontakt med skolelederne. Det er Utdanningsetatens ansvar. Byråden er derimot opptatt av å besøke skoler og har besøksdag hver fredag hvor han besøker tre skoler. Byråden ”skal ikke sitte i 9. etasje i Rådhuset og se ut over byen. Han skal være til stede” (Utdanningsbyråden 2007 [Intervju]).

### *Vedtaksfasen*

I vedtaksfasen deltar kommunaldirektøren og representanter for etatene på møter i bystyret hvor det er saker som angår dem. I tillegg er de til stede på den muntlige spørretimen. Når det gjelder komitémøtene deltar de når de blir bedt om det av byråden, hvilket er nesten alltid. Det er derimot sjelden byråden ikke kan svare på spørsmål som blir stilt i komiteen. I enkelte av sakene byråden har vært opptatt av, har det vært enkelt å gjennomføre endringer. Lese- og skriveopplæring fra 1. klasse ”kunne jeg gjennomføre med et pennestrøk” (Utdanningsbyråden 2007 [Intervju]). I forbindelse med forslaget om at den skriftlige delen av sidemålsundervisningen skal være valgfri, ble det fremmet en sak for bystyret hvor det ble fattet vedtak om en prøveordning som departementet har godkjent. Byrådet har nå fremmet et forslag om at ordningen skal være valgfri for alle elever og ikke kun en prøveordning, men saken er foreløpig ikke behandlet av bystyret.

### *Iverksettelsesfasen*

Byråden er ikke bare opptatt av de politiske vedtakene, men også at de iverksettes. Han legger i den forbindelse vekt på at administrasjonen er lojal, dyktig og ambisiøs.

”Om det er Rune Gerhardsen som styrer eller Erling Lae som styrer spiller ingen rolle for administrasjonen. De anstrenger seg for å gjennomføre den til enhver tid sittende byråds politikk. Det er det jeg har opplevd i alle de årene jeg har vært her. Og det skal vi være stolte av. At vi har embedsfolk som setter sin ære i det. Da virker lokaldemokratiet, og da virker parlamentarismen også. Da er det mulig å stå på toppen og være ansvarlig for alt” (Utdanningsbyråden 2007 [Intervju]).

Den viktigste oppdateringen på iverksettingen av vedtak får byråden gjennom tertialrapporter og årsrapporter. I tillegg rapporteres det om avvik underveis. Byråden opplever ikke at det er så forskjellige oppfatninger i avdelingen, etatene og ute på skolene om hva som bør gjøres. Verken han eller kommunaldirektøren utelukker allikevel ikke at vedtak til tider kan oppleves annerledes blant skolelederne. Den tidligere kommunaldirektøren presiserer at det sjelden var problemer i avdelingen og etatene, men at misnøyen var større ute på skolene. Samtidig har byråden et poeng når han sier: ”Hvis ikke mine initiativ hadde blitt godt mottatt av rektorene og skolene så tror jeg at det hadde vært vanskelig å gjennomføre det” (Utdanningsbyråden 2007 [Intervju]). Da byråden tiltrådte, var han også opptatt av å gi signaler til skolene, rektorene, etatene og til omverden, om at det som vedtas ikke blir endret. ”Jeg finner ikke på noen nye fikse ting fra det ene året til andre. Det blir mer av det samme. Og det tror jeg gjør at administrasjonen og omgivelsene føler at de har en forutsigbar ramme om hva de har å forholde seg til” (Utdanningsbyråden 2007 [Intervju]).

### **4.1.3 Oppsummering**

Osloparlamentarismen har gitt resultater. Det viser evalueringen som ble gjennomført i 1999 og uttalelsene fra mine informanter. Politikere og byråkrater mener de har en modell som passer kommunen. Den politiske innflytelsen over administrasjonen er tydelig, men det er fortsatt spillerom for administrasjonen. Byrådene er agendasettere i kommunen og fokuserer på store saker. Samtidig begrenses deres posisjon av press fra andre aktører. Det skyldes særlig den parlamentariske situasjonen i kommunen.

Kommunaldirektørene er viktige støttespillere for byrådene. Kontakten mellom øverste politiske og øverste administrative leder i samferdsels- og utdanningssektoren er god. Samspillet preges av en lojal administrasjon og byråder med respekt for de faglige rådene. Den desentraliserte administrasjonen har derimot større autonomi og er med å prege politikken gjennom sine utredninger. Politikerne har allikevel siste ord.

Samtidig er det eksempler hvor det ikke er like mønsterverdig. Ett opphav til konflikt mellom politikk og administrasjon, er hvor mye tid de faglige utredningene skal ta. Politikere sitter ofte på lånt tid og ønsker effektivitet. Det er sjelden forenlig med administrasjonens mål om grundighet. Det gjelder særlig samferdselssektoren, hvor administrasjonen mener den politiske behandlingen av Oslopakke 3 ikke i tilstrekkelig grad tok faglige hensyn. Denne saken er samtidig et eksempel på at politikerne styrer, og administrasjonens misnøye kan skyldes at de mistet noe av sin innflytelse siden løsningen ble fremforhandlet i politiske organer.

Kommunaldirektørene peker på at skillet mellom politikk og administrasjon er mest uklart i forbindelse med byrådssekretærenes rolle. Under perioden til den tidligere kommunaldirektøren i utdanningsavdelingen var tre byrådssekretærer ansatt i løpet av kort tid. De håndterte rollen på ulik måte. Én avlastet byråden ved å gå inn i de faglige detaljene, mens en annen fungerte som informasjonsmedarbeider. Siden rollen er uklar, fylles den med den kompetansen vedkommende byrådssekretær har. For administrasjonens del mener den tidligere kommunaldirektøren i utdanningsavdelingen at det er fordelaktig med en byrådssekretær som kan ta midlertidige beslutninger når byråden ikke er til stede.

## 4.2 Nordland fylkeskommune

I Nordland fylkeskommune er det cirka 3500 ansatte. I 2006 hadde fylkeskommunen et budsjett på cirka 3,5 milliarder kroner.

Fordelingen av de 53 representantene i fylkestinget var i perioden 2003-2007 Arbeiderpartiet 17, Sosialistisk Venstreparti 9, Fremskrittspartiet 7, Høyre 7, Senterpartiet 6, Kristelig Folkeparti 2, Kystpartiet 2, Venstre 2, og Rød Valgallianse 1. Fylkestinget har seks komiteer. Det er komité for kultur og miljø, næring, plan og økonomi, samferdsel, utdanning og kompetanse, samt kontrollkomiteen. Fylkestinget i Nordland møtes fem ganger i året på ulike steder i fylket. Komiteene møtes kun i forbindelse med fylkestingsamlingene som går over flere dager.

I den første perioden med parlamentarisme i Nordland fra 1999-2003 hadde fylkesrådet i Nordland støtte fra så mye som 68 % av fylkestinget. I perioden 2003-2007 utgjorde Arbeiderpartiet fylkesråd sammen med Sosialistisk Venstreparti. Det første året var Senterpartiet støtteparti, mens de tre siste årene var det Kystpartiets to representanter som sikret fylkesrådet flertall. Fra 2003-2007 var det fem fylkesråder; fylkesrådsleder, fylkesråd for utdanning, fylkesråd for økonomi, fylkesråd for kultur og miljø og fylkesråd for næring og samferdsel. Tre av fylkesrådene var fra Arbeiderpartiet, mens to var fra Sosialistisk Venstreparti. Hver enkelt avdeling har en egen administrativ leder. Fylkesrådet har én politisk rådgiver som er til disposisjon for hele rådet.

I Nordland satt i begynnelsen hver enkelt fylkesråd sammen med sin respektive administrative avdeling. Administrasjonssjefen mener at det "var i ferd med å utvikle seg gjentakelser på hovedutvalgene" (Administrasjonssjefen 2007 [Intervju]), altså samarbeid mellom politikk og administrasjon. Nå sitter hele fylkesrådet samlet med kontorer ved siden av hverandre. Det gjør det lettere å koordinere saker på tvers av avdelingene, og fylkesrådene blir ikke så opptatt av det administrative apparatet. "De skal være en utfordring til det administrative, de skal ikke være noen etterapere" (Administrasjonssjefen 2007 [Intervju]). Administrasjonssjefen i Nordland var tidligere fylkesrådmann. Som administrasjonssjef er han leder for administrasjonsavdelingen. I tillegg har han en rådgiverrolle overfor fylkesrådet ved at han deltar på deres møter. Denne rollen har han på grunn av sin lange erfaring i organisasjonen. Han har mye kompetanse som tidligere fylkesrådmann, og var i tillegg en av initiativtakerne til at Nordland gikk over til parlamentarisme.

Evalueringsene av parlamentarismen i Nordland fylkeskommune som ble gjennomført i løpet av den første perioden med modellen, viste at politikere og byråkrater er fornøyd med modellen. Saxi (2002) mener parlamentarismen har lyktes i Nordland fordi det ble satt realistiske mål og fordi det var bred oppslutning i fylkestinget om overgangen til parlamentarisme. I tillegg var det en stegvis implementering som var godt planlagt. Parlamentarismen i Nordland har allikevel bare vært en opprydning i



---

roller internt på fylkeshuset (Røiseland 2002: 7). Reformen har vært vellykket i smal betydning ved at den har hatt interne effekter. Den har ikke påvirket velgernes interesse og valgdeltakelse.

Et av målene med parlamentarismen var å sørge for en mest mulig klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon. Som det står i forarbeidet: ”Grensen mellom politikk og fag er imidlertid ikke naturgitt eller logisk, men må defineres/trekkes av praktiske grunner for å skape ryddighet i organisasjonen” (Nordland fylkeskommune 1999). Evalueringen av Nordlandsparlamentarismen viste at administrasjonen opplever det som relativt klart hvilke saker som skal til politisk behandling og ikke, men administrasjonen i Nordland er mindre sikre enn administrasjonen i Oslo (Røiseland og Stigen 2003: 41).

70 % av administrasjonen i Nordland støtter påstanden om at fylkesrådet har god styring med administrasjonens arbeid (Røiseland og Stigen 2003: 48). Både politikere og administrasjonen mener politikerne har størst innflytelse i Nordland. Flertallet i administrasjonen mener fylkesrådet legger frem politiske synspunkter for fylkestinget, men det er også et betydelig mindretall som støtter påstanden om at det utøvende politiske organ fremmer faglige standpunkter (Røiseland og Stigen 2003: 48). Det faglige veier tyngre i Nordland enn i Oslo. Derimot fremstår ikke fylkesrådet i Nordland som en like viktig initiativtaker som byrådet i Oslo. I Nordland er det sentraladministrasjonen og etater som er de viktigste initiativtakerne (Røiseland og Stigen 2003: 45).

Administrasjonen har relativt gode erfaringer med modellen, men de er mer kritiske enn politikerne. Samspillet er i ferd med å endres og administrasjonen er på vei mot nye roller, men administrasjon i Nordland er mindre responsiv enn i Oslo. Den faglige uavhengigheten står sterkere og spenningen mellom lojalitet og faglig autonomi er større i Nordland enn i Oslo (Røiseland og Stigen 2003: 57-59).

I en nyere gjennomgang av den parlamentariske styringsmodellen i de fire fylkeskommunene som har innført modellen, er resultatene dårligere for Nordland. I

forbindelse med en spørreskjemaundersøkelse til fylkestingspolitikerne svarer 37 % at de mener reformen har vært svært eller nokså vellykket, 34 % både og, og 25 % at den har vært svært eller nokså mislykket. Skillet mellom posisjons- og opposisjonspolitikere er tydelig. Grunnen til at flere er misfornøyde nå, er sannsynligvis fordi det første fylkesrådet i Nordland hadde bred støtte i fylkestinget, mens det nå er flere partier og politikere som har fått den mindre hyggelige erfaringen av å være i opposisjon. 82 % av posisjonspolitikerne svarer at de er helt eller delvis enig i påstanden om at parlamentarismen har medvirket til å styrke de folkevalgte sin innflytelse, mens bare 23 % av opposisjonspolitikerne svarer det samme. På påstanden om at parlamentarismen har medvirket til å klargjøre og rendyrke det politiske ansvaret, svarer hele 94 % av posisjonspolitikerne at de er enig eller delvis enig, mens 47 % av opposisjonspolitikerne gjør det samme. 77 % av posisjonspolitikerne og 53 % av opposisjonspolitikernes sier seg helt eller delvis enig i at parlamentarismen har medvirket til en klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon (Gjerald og Bukve 2007). Samtidig regnes fylkesrådenes innflytelse som stor. Hele 94 % av posisjonspolitikernes og 59 % av opposisjonspolitikernes vurderer fylkesrådet sin innflytelse som svært eller nokså stor.

Det er mindre vanlig at administrasjonen i Nordland møter i fylkestinget enn at administrasjonen i Oslo møter i bystyret. Det henger sammen med at det ikke arrangeres så mange fylkesting i Nordland, og at disse foregår på ulike steder i fylket (Røiseland og Stigen 2003: 37). Selv om administrasjonens deltakelse i komiteene og fylkestinget i Nordland er mindre enn i Oslo, er kontakten tettere når de først deltar. Fylkestingsamlingene foregår på et hotell hvor alle er døgnet rundt og da er det en ”maurtue av hvem som prater med hvem bak i krokene” (Administrasjonssjefen 2007 [Intervju]).

#### **4.2.1 Samferdselssektoren**

Samferdselssektoren i Nordland ble i perioden 2003-2007 ledet av fylkesråden for næring og samferdsel sammen med nærings- og samferdselssjefen. Fylkesråden, som

representerer Arbeiderpartiet, ble utnevnt november 2005 og satt ut perioden<sup>32</sup>. Før hun ble fylkesråd, var hun varafylkesordfører. Nærings- og samferdselssjefen har lang erfaring i rollen<sup>33</sup>.

På samferdselssiden har avdelingen ansvar for innkjøp av ruteproduksjon med lokale buss- og båtruter. Ruteproduksjonen omfatter kollektivtransport og skoleskyss for elever. Fylkeskommunen tildeler også ruteløyver, godstransportløyver og drosjeløyver. Avdelingen har 53 ansatte. I min gjennomgang av sektoren har jeg konsentrert meg om samferdselssiden. Samtidig er det naturlig at oppgaver knyttet til næring og samferdsel henger sammen.

### *Agendasettingsfasen*

Fylkesrådets hjertesaker er hovedsaklig knyttet til næringslivet, men som hun sier: ”Sammenhengen mellom samferdsel og næringsliv er særdeles viktig hvor vi ser at veldig mange produktive samfunn som er litt utenfor allfarvei, er avhengige av god kommunikasjon for å få levert sine varer” (Fylkesråden samferdsel 2007 [Intervju]). En av de viktigste samferdselssakene for fylkesråden og Arbeiderpartiet har vært å skaffe øysamfunnene tilfredsstillende transportløsninger. Fylkesrådets agenda bygger i stor grad på partiet sitt program.

Fylkesråden mener at politikerne setter agendaen, og at det gjøres uavhengig av mediene. ”Jeg jobber ut i fra det vi mener er nødvendig og viktig å gjøre selv om en sak ikke har fått fokus i mediene” (Fylkesråden samferdsel 2007 [Intervju]). Det er allikevel en del enkeltsaker som dukker opp etter press fra interesseorganisasjoner og aktører i samferdselssektoren. Avdelingen kan derfor oppleve at enkelte saker må nedprioriteres til fordel for aktuelle saker.

---

<sup>32</sup> Min informant refereres til som fylkesråden samferdsel.

<sup>33</sup> Min informant refereres til som samferdselssjefen.

### *Utredningsfasen*

Fylkesråden har ett formelt møte med administrasjonen hver uke. Der deltar avdelingslederne, det vil si nærings- og samferdselssjefen, nestlederen, samferdselsplansjefen, fylkesplansjefen og Statens Vegvesen. I tillegg har fylkesråden og samferdselssjefen mye kontakt utenom møtene. ”Det er ganske uformelt på huset. Har vi behov for å snakke med noen så gjør vi det” (Fylkesråden samferdsel 2007 [Intervju]). Fylkesråden legger også vekt på at administrasjonen er ”veldig lojal og forholder seg 100 % til at vi har parlamentarisme” (Fylkesråden samferdsel 2007 [Intervju]). Det gjør at det er høy grad av tillit mellom politikk og administrasjon. I utredningsfasen leverer administrasjonen underveisnotater hvis det trengs. De formelle møtene fungerer som statusoppdatering for fylkesråden. I følge fylkesråden og nærings- og samferdselssjefen, er det ikke mye faglig uenighet. Det kan være ulike meninger, men alle er inneforstått med at de går i én retning. Nærings- og samferdselssjefen påpeker at administrasjonen prøver å lage noen vegger rundt sitt arbeid for ”å håndtere likebehandling, være prinsipielle og nå langsiktige mål, og da hender det at politikerne er uenige i disse prioriteringene, men da er det selvfølgelig politikerne som vinner de diskusjonene” (Samferdselssjefen 2007 [Intervju]). I de politisk vanskelige sakene er det allikevel gjerne flere runder med fylkesråden i forhold til hvordan saken skal løses. Administrasjonen synes det er greit å forutsi hvordan sakene blir mottatt av politikerne, men det påpekes at: ”En dyktig administrasjon skal også utfordre de politiske sannheter” (Samferdselssjefen 2007 [Intervju]).

I en del samferdselssaker arrangeres det befaringer for politikere og administrasjon slik at de får bedre innsikt i sakene som skal behandles. Det legges gjerne opp til slike befaringer i forbindelse med fylkestingsamlinger. Her har aktørene i samferdselssektoren en møteplass ikke alle andre sektorer har. Det betyr at politikerne i samferdselskomiteen vil ha bedre kjennskap til administrasjonen enn hva tilfellet er for politikerne i andre komiteer.

---

### *Vedtaksfasen*

Administrasjonen synes det er relativt greit å forutsi hvordan saker blir mottatt av politikerne. Fylkesråden har det siste ordet i alle saker, men samferdselssjefen hevder at hans innflytelse er større med den parlamentariske styringsmodellen enn den var under formannskapsmodellen. ”I formannskapsmodellen satt rådmannen og silte hvilke saker som kom gjennom. Politikerne kjente bare rådmannen, formelt sett. I dette systemet har hver avdeling sin administrative leder, sånn sett er innflytelsen på mange måter større” (Samferdselssjefen 2007 [Intervju]). Samspillet mellom den politiske og administrative lederen gjør administrasjonen sterkere. Samferdselssjefen mener at det er etablert gode rutiner i samarbeidet mellom fylkesråden og administrasjonen, og at de ”har både fortrolige og tette dialoger om utfordringer som man står overfor” (Samferdselssjefen 2007 [Intervju]).

Administrasjonen er med på møter i komiteene når de blir bedt om det, hvilket er relativt ofte. Fylkesråden peker på at noe avdelingen kan bli bedre på, er oppfølgingen av det hun sier i de muntlige spørretimene. Hvis fylkesråden for eksempel svarer et spørsmål i fylkestinget med at noe skal gjøres, er det viktig at det faktisk skjer, og der må kontakten mellom politikk og administrasjon bli bedre.

Om kontakten med andre politikere, sier samferdselssjefen at han snakker med veldig mange politikere på fylkestingsamlingene, men at han ikke har noen formalisert kontakt utenom. Hvis politikerne ber om informasjon så får de det.

### *Iverksettingsfasen*

I iverksettingsfasen er det ingen enhetlig praksis på oppfølgingen av de vedtak som fattes og iverksettingen av disse. Det er heller ingen erfaring med at administrasjonen unngår å iverksette vedtak. I tilfellet er det som fylkesråden sier ”ikke av ond vilje, men på grunn av kapasitet” (Fylkesråden samferdsel 2007 [Intervju]). Noen saksbehandlere gir rapporter underveis, om for eksempel hvor langt de har kommet i arbeidet, mens andre ikke gir lyd fra seg før neste dødligne. Avvik skal uansett

rapporteres fra administrasjonen til fylkesråden. Hvis planene som er lagt, følges, rapporteres det sjelden til fylkesråden.

Både fylkesråden og samferdselssjefen legger vekt på at den parlamentariske styringsmodellen fungerer godt for Nordland og for forholdet mellom politikk og administrasjon i deres sektor. Eventuelle problemer i samspillet kommer i tilfellet av dårlig personkjemi. Fylkesråden og samferdselssjefen mener problemer har mer med personlige forhold å gjøre, enn andre faktorer.

#### **4.2.2 Utdanningssektoren**

Utdanningssektoren ledes av fylkesråden for utdanning, som den siste perioden har vært fra Sosialistisk Venstreparti<sup>34</sup>. Han har tidligere erfaring som fylkesråd for helse og fylkesråd for økonomi. Fylkesutdanningssjefen har mange års erfaring som utdanningssjef i fylket<sup>35</sup>. Utdanningssektoren forvalter den klart største delen av budsjettet i Nordland. Deres hovedoppgave er driften av de videregående skolene. Utdanningsavdelingen i fylkesadministrasjonen ble omorganisert fra 1. februar 2004, da ble Opplæringssenteret opprettet. Opplæringssenteret har ansvaret for alle operative oppgaver. Senteret er lokalisert til fylkeshuset i Bodø og har felles ekspedisjon med Utdanningsavdelingen.

#### ***Agendasettingsfasen***

Den viktigste saken på agendaen i fylket har lenge vært en administrativ sammenslåing av skoler på grunn av økonomiske nedskjæringer. Prosessen har blitt forsinket av mange forbehold i vedtakene i fylkestinget, samt omkamper både politisk og administrativt. Mediene har lagt press på fylkeskommunen ved å fokusere på misnøye med planene. I forbindelse med forslaget om sammenslåing av de videregående skolene i Bodø uttaler fylkesråden at "Avisa Nordland drev uenigheten

---

<sup>34</sup> Min informant refereres til som fylkesråden utdanning.

<sup>35</sup> Min informant refereres til som utdanningssjefen.

---

om sammenslåing mellom de to skolene som lå vegg i vegg mye lenger enn kanskje både organisasjonen selv og folk for øvrig brydde seg om” (Fylkesråden utdanning 2007 [Intervju]). Kampen mot sammenslåingene er drevet av Utdanningsforbundet i Nordland og de har preget saken i stor grad. I juni 2007 gikk organisasjonens medlemmer i de videregående skolene også ut i en times politisk streik mot det de mente var manglende ressurser til skolene i forslaget til økonomiplan for perioden 2007-2011. ”[Streiken] var vanskelig for meg å både godta og forstå” (Fylkesråden utdanning 2007 [Intervju]).

Mediene fokuserer mye på skole, og trekker gjerne frem enkeltsaker hvor situasjonen ikke er som den skal. Det innebærer at fylkesråden må forklare og forsvare seg, noe som igjen fører til mindre fokus på de store utfordringene i sektoren. Nordland har for eksempel et stort problem med frafall blant elevene i den videregående skolen. Det er vanskelig å prioritere forhold knyttet til dette fordi mediene og enkeltskolene retter søkelyset på konkrete saker.

Det er altså mange som kniver om oppmerksomheten i sektoren. I evalueringen av parlamentarismen i Nordland skiller utdanningssektoren seg fra de andre sektorene. Blant annet regnes sentraladministrasjonen og etatene som langt viktigere initiativtakere i utdanningssektoren enn i andre sektorer (Røiseland og Stigen 2003: 46). Selv om dreier seg om en ny fylkesråd, er fortsatt inntrykket at fylkesråden ikke er en så sentral agendasetter som han kunne vært. Det blir derimot sagt at: ”[Fylkesråden] er en dyktig og målretta politiker som veit hva han vil” (Utdanningssjefen 2007 [Intervju]).

### *Utredningsfasen*

Evalueringen av Nordlandsparlamentarismen viste at ansatte i utdanningssektoren er mest kritiske til parlamentarismen i Nordland. Ansatte i utdanningssektoren er samtidig mer faglig uavhengige enn ansatte i andre sektorer (Røiseland og Stigen 2003: 52). Spenningsforholdet mellom lojalitet og faglig uavhengighet er også sterkest i sektoren. Røiseland og Stigen (2003: 60-61) peker på at profesjoner gjerne

er kritiske til politisk styring og endring, som en mulig grunn til at utdanningssektoren er mer kritisk enn andre sektorer. Det hevdes også at det er naturlig at rektorer som jobber utenfor fylkeshuset har sterkere forhold til sin skole, enn til den politiske ledelsen. Resultatene viser allikevel at utdanningssektoren er mer kritisk også etter at det er kontrollert for om en er ansatt på fylkeshuset eller leder virksomhet utenfor fylkeshuset (Røiseland og Stigen 2003: 60).

Mine informanter derimot er klare på at det er et skille mellom de som jobber på fylkeshuset og rektorene på skolene. I utredningsfasen er det forskjell på hvordan administrasjonen sentralt og skolelederne forholder seg til forslag. Den sentrale administrasjonen har vært interessert i å finne løsninger når det manglet penger, og utviklet argumenttrekker, mens skolelederne på mange skoler har vært skeptiske og motarbeidet forslagene. Det har i flere sammenhenger vært fylkesråden og administrasjonen på fylkeshuset mot den desentraliserte administrasjonen. Fylkesråden har fått kritikk fra skolene, Utdanningsforbundet, mediene, opposisjonen og eget parti. Fylkesråden mener kritikken har vært tøff, samtidig legger han til:

”Det er jo noe av det gode med parlamentarismen at du får satt ansvaret der det hører hjemme. Det er jeg som har ansvaret og det er jeg som blir skyteskive. Det er ikke utdanningssjefen og hans stab. Det er den absolutt beste og største forskjellen på formannskapsmodellen og den parlamentariske styringsmodellen” (Fylkesråden utdanning 2007 [Intervju]).

Utdanningssjefen sier derimot at det med et par unntak har vært uproblematisk: ”Jeg synes sammenslåingsprosessen har gått merkverdig rolig for seg” Utdanningssjefen 2007 [Intervju]). For å sette den administrative sammenslåingen av skoler i perspektiv, kan den sammenliknes med da fylkesskolesjefen, nåværende utdanningssjef, i 1991 foreslo nedlegging av flere klasser i fylket på bakgrunn av rammene fylkestinget hadde vedtatt. Da ble det arrangert demonstrasjoner hvor skolesjefen ble fremstilt som mannen med ljåen og omtalt som klodens mest upopulære person. Det var administrasjonen, og ikke politikerne som ble stilt til ansvar. ”Før parlamentarismen var det ikke noen tvil om hvem som skulle henges. Det er den store forskjellen på før og nå” (Utdanningssjefen 2007 [Intervju]).



Fylkesråden og utdanningssjefen har hyppig kontakt. I tillegg har de ett formelt møte hver uke. De anser seg for å være godt samkjørte. Utdanningssjefen opplever det som mer forutsigbart hva som blir resultatet i saker nå, enn hva det var under formannskapsmodellen. ”Når fylkesrådmannen innstilte til fylkesutvalget eller fylkestinget, kunne hva som helst skje” (Utdanningssjefen 2007 [Intervju]). Når utdanningssjefen og fylkesråden blir enige om noe, så blir det som regel sånn. Det kan imidlertid være kontroversielle saker hvor de møter motstand i fylkesrådet, men utdanningssjefen mener at hans innflytelse er større nå, fordi linjene er klarere. Nå skal ikke sakene gjennom fylkesrådmannen.

### *Vedtaksfasen*

Ser vi på vedtaksfasen for saken om administrativ sammenslåing, var det en relativt bred politisk enighet for sammenslåingene til å begynne med. Siden trakk Senterpartiet seg fra fylkesrådssamarbeidet og gikk i mot planene. Opposisjonen mot prosjektet har dermed blitt større. Det har igjen ført til langt flere forbehold i prosessen, noe som har vært mulig på grunn av fylkeskommunens styrkede økonomi. I stedet for økonomi, har argumentet om de videregående skolene som regionale utviklingsaktører blitt viktig. Frem til nå har skolene vært konkurrenter om elever. Nå er det et mål at skolene står sterkere i lokalsamfunnene, og at fylkeskommunen kan bruke dem som utviklingsaktører.

I forbindelse med behandlingen av utdanningspolitiske saker er utdanningssjefen med i utdanningskomiteen og fylkestinget som hjelpende hånd. Det har også hendt at han har deltatt uten at fylkesråden har vært til stede. Utdanningssjefen har blitt invitert av komitélederen og svart på vegne av fylkesråden.

### *Iverksettingsfasen*

Går vi til iverksettingsfasen, opplever både politisk og administrativ side at arbeidsdelingen er klar. Utdanningssjefen mener at fylkesråden er flink til å få med seg hva som skjer og holde seg oppdatert fordi han er interessert. Hvis det er noe som ikke fungerer, kommer fylkesråden på banen. Fylkesråden er fornøyd med

administrasjonen. Han kan allikevel nevne eksempler hvor skolelederne forsøker å ta æren for positive tiltak som skyldes politiske avgjørelser, men er raske til å skylde på politikerne hvis noe går galt.

### **4.2.3 Oppsummering**

Politikere og administrasjon er fornøyd med Nordlandsparlamentarismen. Det er allikevel ikke like velfungerende i hele fylkeskommunen. Blant annet har det vært problemer i samspillet mellom politikk og administrasjon i én sektor. Informantene mener det har med personkjemi å gjøre. Heller ikke i samferdsels- og utdanningssektoren er alt upåklagelig, men det er få store problemer.

Fylkesrådene i Nordland fokuserer en del på enkeltsaker. ”Vi tar beslutninger i enkeltsaker som ofte ikke henger sammen” (Fylkesrådslederen 2007 [Intervju]). Særlig i utdanningssektoren tar enkeltsaker mye fokus. Selv om evalueringer viser at parlamentarismen gjør det enklere med helhetlige politiske løsninger, er samordningen av politikken for dårlig. Mens rådmannen tidligere var ansvarlig for å samkjøre alle beslutninger, er det nå byrådets ansvar å koordinere fylkeskommunens aktiviteter. Nesten samtlige informanter i Nordland mener de bør bli bedre på det.

Administrasjonen spiller en viktig rolle i utredningsfasen. Både samferdselssjefen og utdanningssjefen mener de har mer innflytelse nå, enn under formannskapsmodellen da avgjørelsene skulle via fylkesrådmannen. Nå kan de påvirke fylkesrådene mer direkte. Administrasjonen driver samtidig ikke med et eget prosjekt. De samarbeider med fylkesrådene for å utvikle den beste politikken. Blant annet arbeider politisk og administrativ ledelse i hver sektor sammen for at deres saker skal få gjennomslag i fylkesrådet og fylkestinget. Det er også administrativ aktivitet i vedtaksfasen. I forbindelse med behandlingen av saker i komiteene og i fylkestinget, er representanter fra administrasjonen til stede for å svare på spørsmål og klargjøre eventuell faglig usikkerhet. Særlig i utdanningssektoren er det tydelig hvor utdanningssjefen har blitt invitert direkte av komitélederen uten at fylkesråden har vært til stede.

Med unntak av den desentraliserte administrasjonen i utdanningsavdelingen er administrasjon samkjørte. Fylkesrådslederen mener til og med at administrasjonen er for samkjørt i sine innspill til politikerne. Han mener den faglige diskusjonen bør bli tydeligere for politikerne.

Et punkt som trekkes frem i Nordland er ordførerens rolle. Mens ordføreren velges for hele valgperioden på 4 år, kan fylkesrådet gå av i løpet av perioden. I Nordland inngikk Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet en avtale i 2003, hvor Senterpartiet fikk ordføreren. Da Senterpartiet trakk seg fra samarbeidet, ble allikevel ordføreren sittende. Kanskje bør ordførerrollen knyttes tettere til valget av fylkesråd<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> For en diskusjon rundt fylkesordførerens rolle se Saxi og Stigen 2006: 57-58.

## 5. Hva påvirker samspillet mellom politikk og administrasjon?

Dataene fra forrige kapittel vil jeg nå drøfte mot hypotesene jeg har utledet. Hypotesene representerer den institusjonelle, den kontekstuelle og den funksjonelle faktoren.

### 5.1 Den institusjonelle faktoren

Utgangspunktet for den institusjonelle hypotesen var at samspillet mellom politikk og administrasjon preges av institusjonen. Den videre utledningen av hypotesen var: *Politikerne og administrasjonen har overlappende roller og administrasjonen er responsiv både i Oslo og Nordland.*

Hovedinntrykket er at parlamentarismen i Oslo og Nordland er velfungerende. Politikerne og byråkratene i toppledelsen er samstemte i sine uttalelser. Selv om informantene har grunner til å være fornøyde, overraskes jeg over deres positive tilnærming. Det er nemlig hendelser som kunne skapt større turbulens enn de tilsynelatende har gjort. I sine betraktninger rundt parlamentarismen og samspillet fokuserer informantene nesten utelukkende på at det fungerer bra. Det er heller ikke mange eksempler på misnøye i sektorene jeg har undersøkt. Jeg kan allikevel ikke utelukke at enkelte byråkrater i Oslo og Nordland er mer kritiske enn mine informanter. Jacobsen (2007) har studert forholdet mellom politikk og administrasjon i kommuner med formannskapsmodellen. Han mener forholdet preges av relativt klar arbeidsdeling og et lavt konfliktnivå, men det er tendenser til at det er den politiske og administrative ledelsen som oppfatter relasjonen som mest uproblematisk. Det er mulig det samme gjelder for Oslo og Nordland.

Samspillet i Oslo preges av gjensidig respekt mellom politikere og administrasjon. Byrådene er svært fornøyd med administrasjonen under seg. De mener administrasjonen er faglig dyktig, samtidig som byråkratene er lojale mot de politiske

---

beslutningene. Oslo har hatt parlamentarisme i over 20 år. Parlamentarismen har modnet seg, og det er blitt gjort nødvendige endringer underveis. Disse endringene har allikevel ikke endret grunnstrukturen i den parlamentariske modellen. Kontinuiteten i Oslo har ført til at politikere og byråkrater er fortrolige med sine roller. Det har Høyres 10 år i byråd bidratt til. Med et borgerlig byråd siden 1997, har politikere og administrasjon opparbeidet seg en forståelse for hva som er mulig. Administrasjonen kan forutsi hvordan deres utredninger blir mottatt.

I Nordland er også informantene klare på at den parlamentariske styringsmodellen er en god løsning for fylkeskommunen. Modellen har styrket den politiske styringen over administrasjonen, samtidig som samspillet mellom politikk og administrasjon fungerer godt. Politikere og administrasjon snakker om hverandre i en tone preget av respekt og solidaritet.

Byrådene er viktige agendasettere i Oslo, men det er flere aktører som legger press på byrådene, blant annet bystyret, mediene og interesseorganisasjoner. Administrasjonen kommer også med forslag til saker som bør tas opp. Samarbeidet mellom kommunens byråder og kommunaldirektører er tett. I utredningsfasen finner de sammen ut hvordan saker skal presenteres for å få gjennomslag. Det kan både være i forhold til byrådet og i forhold til bystyret. I enkelte saker er det konflikter mellom byrådsavdelingene. For eksempel kan utbygging av barnehager gå på bekostning av grøntarealer. Da er det byråden og kommunaldirektøren i utdanningsavdelingen mot byråden og kommunaldirektøren i avdelingen for miljø og samferdsel. I den forbindelse er ikke skillet mellom politikere og byråkrater så klart. Byråden og kommunaldirektøren har en felles agenda, og faglige og politiske ønsker henger sammen. Det viser at politikerne og administrasjonen i Oslo og Nordland har overlappende roller.

I Nordland mener både samferdselssjefen og utdanningssjefen at deres innflytelse er større nå, enn i formannskapsmodellen. De samarbeider med fylkesrådene for å få gjennomslag for sine saker i fylkesrådet og fylkestinget. Det er en tendens til at administrasjonen trer inn på den politiske arenaen i like stor grad som politikerne trer

inn på den administrative. Særlig gjelder det de administrative lederne. Mouritzen og Svava (2002: 221-222) hevder det ikke er noe null-sum-spill mellom innflytelsen til politikere og byråkrater. De viser til en positiv moderat sammenheng mellom ordførere og rådmenns innflytelse. Politikere og administrasjon kjemper altså ikke mot hverandre, men sammen. Jacobsen (2007) mener det er ikke naturlig å betrakte forholdet mellom politikk og administrasjon i norske kommuner som et generelt konfliktforhold, men at aktørene har felles interesser. Administrasjonen blir ikke politikere eller får stor innflytelse når de tilbyr politiske råd, men de blir mer politisk involvert (Mouritzen og Svava 2002: 170). Det fører til rolleoverlapping mellom politikere og byråkrater i Nordland. Fylkesrådene har allikevel fortsatt styringen.

Både i Oslo og Nordland står den politiske og administrative ledelsen i stor grad sammen. Politikerne styrer avdelingene, men ikke uten hensyn til de faglige rådene. Det er eksempler i Oslo og Nordland på at politiske mål går foran faglige råd. I de fleste tilfellene er dette allikevel noe administrasjonen har lært seg å leve med. Den tydeligste misnøyen i Oslo finner vi i samferdselssektoren i forbindelse med Oslopakke 3 hvor administrasjonen opplevde at de ble satt på sidelinjen. Det kan samtidig være et tegn på at parlamentarismen fungerer som den skal. Oslopakke 3 er et eksempel på ”politikk som det muliges kunst”. Vedtaket er et resultat av politisk vilje og politisk styrke. I Nordland har den administrative sammenslåingen av skoler møtt kritikk fra den desentraliserte administrasjonen. Fylkesråden for utdanning har ledet arbeidet og har måttet forsvare de upopulære vedtakene. Det er sann det skal være i den parlamentariske styringsmodellen. Politikerne styrer og står ansvarlig for de politiske beslutningene.

Byrådene og fylkesrådene er involvert i utredningene administrasjonen gjennomfører og er opptatt av å følge opp iverksettingen av vedtakene. Som ledere for administrasjonen har de mer med administrasjonen å gjøre enn politikere i formannskapsmodellen har. Den politiske aktiviteten i utredningsfasen og iverksettingsfasen varierer, og deler av administrasjonen er relativt autonom disse fasene. Byrådene og fylkesrådene har uansett alltid siste ord. De er også mer aktive i

---

viktige saker, noe som kan bety at politikerne fokuserer på de store spørsmålene og overlater detaljene til administrasjonen.

Jeg forventet å finne at administrasjonen ville være responsiv overfor politikerne i den parlamentariske modellen. Det innebærer at administrasjonen er en politisk støttespiller og lojal overfor de politiske beslutningene. Rolleoverlappingen jeg har vist til over, tyder på at administrasjonen er responsiv. Administrasjonen står ikke bare bak politikerne, men sammen med dem. I Oslo har samferdselsbyråden for eksempel fått høre følgende fra en i avdelingen: ”Vår viktigste jobb som medarbeidere i byrådsavdelingen er å sørge for at byråden blir gjenvalgt ved neste kommunevalg” (Samferdselsbyråden 2007 [Intervju]). Utsagnet vitner om en ekstrem lojalitet til byråden. Det betyr allikevel ikke at administrasjonens faglige arbeid forsømmes. Administrasjonen ser det som sin oppgave å sørge for at politikerne gjør jobben sin uten feil og beholder posisjonen sin så lenge som mulig. Da er det nødvendig at alle avgjørelser tas på bakgrunn av et godt faglig fundament. I Nordland har også administrasjonen responsive trekk. Fylkesrådene og administrasjonen er opptatt av å finne gode løsninger i fellesskap. Administrasjonen er lojal, men samtidig utfordrende overfor politikerne. Denne siden kommer jeg tilbake til.

Jeg har vist at samspillet mellom politikk og administrasjon i Oslo og Nordland har fellestrekk. Både i Oslo og Nordland er politikerne sentrale og styrer administrasjonen. Politikerne og administrasjonen har overlappende roller, og administrasjonen er responsiv i begge enheter. På det grunnlaget er det mulig å hevde at den parlamentariske styringsmodellen påvirker samspillet. Den institusjonelle hypotesen er styrket. Samtidig er det også variasjoner mellom de to enhetene. Det skal jeg drøfte nå.

## 5.2 Den kontekstuelle faktoren

Den kontekstuelle hypotesens utgangspunkt var at samspillet mellom politikk og administrasjon preges av konteksten. Ut i fra Mintzbergs teorier presiserte jeg

hypotesen nærmere: *Den politiske styringen er sterkere i Nordland enn i Oslo. I Oslo er det mer rolleoverlapping mellom politikk og administrasjon, samtidig som deler av administrasjonen er mer autonom enn i Nordland.*

Den politiske styringen er sterk både i Oslo og Nordland, men i motsetning til hva jeg forventet, setter byrådene tydeligere preg på kommunen enn fylkesrådene gjør på fylket. Fylkesrådene i Nordland er ikke like sentrale agendasettere som byrådene i Oslo. De står kanskje sterkere i forhold til fylkestinget enn byrådene i Oslo gjør i forhold til bystyret, men den politiske styringen over administrasjonen er ikke sterkere i Nordland enn i Oslo. Den parlamentariske situasjonen i Oslo gjør at byrådene må ta mer hensyn til bystyret og opposisjonen, og dermed er det kanskje vanskeligere for administrasjonen å komme gjennom.

Politikere og administrasjon har tett kontakt både i Oslo og Nordland, men administrasjonen i Nordland spiller en viktigere rolle enn administrasjonen i Oslo. Administrasjonen er mindre responsiv i Nordland enn i Oslo. Byråkratene i Nordland legger større vekt på faglig autonomi enn administrasjonen i Oslo. Den administrative innflytelsen er også større i Nordland enn i Oslo. En grunn til det kan være at fylkesrådene ikke har tatt styringen i Nordland. ”Hvis administrasjonen får for mye makt er det fordi vi har svake politikere. Det er ikke fordi administrasjonen ikke gjør jobben sin eller tar seg til rette. Det er fordi politikerne ikke tar sin rolle” (Fylkesrådslederen 2007 [Intervju]). Kanskje er styrkeforholdet mellom politikk og administrasjon klarere i Oslo, fordi Nordland ikke har hatt parlamentarisme like lenge. I Oslo er det også flere heltidspolitikere enn i Nordland. Det er med på å begrense administrasjonens innflytelse.

Videre forventet jeg mer rolleoverlapping i Oslo enn i Nordland på grunn av den organiske strukturen i Oslo. Byrådsavdelingen for barn og utdanning i Oslo er den mest organiske avdelingen på grunn av deres organisering av grupper med koordinatorene i stedet for egne seksjonssjefer. Rolleoverlappingen er allikevel ikke noe tydeligere i denne avdelingen enn i andre avdelinger. Både i Oslo og Nordland påpekes det at kontakten mellom politikk og administrasjon ikke er så standardisert.



---

Siden forholdene ikke er så store i avdelingene er det mye uformell kontakt. I Nordland er særlig fylkestingsamlingene eksempel på at det er mye kontakt mellom politikere og administrasjon. På disse samlingene snakker alle med alle. Den daglige kontakten mellom fylkesråd og den respektive sjef er heller ikke noe mer formell enn i Oslo. Det er allikevel en forskjell mellom den fysiske strukturen i Oslo sammenliknet med Nordland. I Oslo sitter byrådene sammen med sin avdeling. Det gjør det mulig med tettere kontakt enn i Nordland hvor fylkesrådene sitter i samme etasje og atskilt fra sin avdeling. Fylkesrådene i Nordland har mye kontakt med sin avdeling allikevel, så det betyr sannsynligvis ikke så mye. Begge sektorene i Nordland bærer også preg av at politikere og administrasjon sammen prøver å skape de beste løsningene.

Jeg forventet at deler av administrasjonen i Oslo skulle være mer autonom enn i Nordland på grunn av den desentraliserte strukturen i Oslo. Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel og byrådsavdelingen for barn og utdanning er relativt små, men under seg har de flere etater og selskaper som skal ta seg av driften av sektorene. Byrådsavdelingen for barn og utdanning har to omfattende etater, mens byrådsavdelingen for miljø og samferdsel har over ti utskilte enheter. Denne desentraliserte strukturen gjør at mye av administrasjonens arbeid med utredninger og iverksetting foretas lenger unna byråden. Byrådenes oppfølging av arbeidet i etatene er dermed ikke så tett som oppfølgingen av det som skjer i avdelingen. Særlig er den politiske styringen over de utskilte enhetene i samferdselssektoren i Oslo mindre tydelig. Evalueringen av Osloparlamentarismen viste derimot at etatsjefene ikke opplever det på den måten. Siden samferdselsbyråden er klar på at han har mindre med arbeidet i etatene å gjøre, er det grunn til å tro at det har endret seg noe, og at administrasjonen er mer autonom i de utskilte enhetene i samferdselssektoren. Samtidig innebærer denne løsningen kanskje bare at administrasjonen i etatene ikke kan påvirke politikken, fordi avstanden til byråden er for stor. Selv om flere oppgaver og mer arbeid gjøres ute i etatene i Oslo, er det tydelig at byrådene styrer der hvor det er nødvendig. Løsningen med utskilte enheter skal nettopp sørge for at politikerne tar seg av de store spørsmålene og overlater detaljene til administrasjonen. Den

organiske strukturen bidrar også til at politikerne kan ta seg av det som til en hver tid er viktigst. I Nordland er en del av utdanningsavdelingen skilt ut, og kalles Opplæringssenteret. Det kan gi noe av den samme effekten som i Oslo. Opplæringssenteret holder derimot fortsatt til i samme hus som resten av avdelingen, og det er derfor naturlig at den politiske oppfølgingen vil være noe tettere. Selv om jeg har argumentert for at administrasjonen i Nordland generelt har større innflytelse enn i Oslo, er det mulig å hevde at deler av administrasjonen i Oslo er mer autonom enn i Nordland.

Det er variasjoner i samspillet mellom politikk og administrasjon. Styrkeforholdet mellom aktørene varierer. Deler av administrasjonen i Oslo er mer autonom enn i Nordland, utover det finner jeg ikke støtte for den kontekstuelle hypotesen. Politikerne har ikke sterkere styring i Nordland enn i Oslo, og rolleoverlappingen er ikke tydeligere i Oslo. Forventningene jeg hadde til samspillet mellom politikk og administrasjon ut i fra det kontekstuelle perspektivet, viser seg å ikke stemme. Samtidig fungerer ikke samspillet helt likt i Oslo og Nordland. Hypotesen kan ikke avkreftes i sin helhet. Den kontekstuelle hypotesen står allikevel svakere enn den institusjonelle hypotesen. Den parlamentariske styringsmodellen kan ikke alene forklare samspillet mellom politikk og administrasjon. Selv om den kontekstuelle hypotesen ikke bekreftes, er det ikke grunnlag for å slutte at kontekst ikke har noen påvirkning på samspillet.

### 5.3 Den funksjonelle faktoren

Utgangspunktet for den funksjonelle hypotesen var at samspillet mellom politikk og administrasjon preges av funksjonen politikken har. Videre utledning av hypotesen var: *Konfliktnivået mellom politikk og administrasjon er høyere i samferdselssektoren enn i utdanningssektoren. Administrasjonen i samferdselssektoren vil være mindre autonom enn i utdanningssektoren.*

---

Jeg har allerede konstatert at samspillet mellom politikk og administrasjon er velfungerende i både Oslo og Nordland. Den politiske og administrative ledelsen er gjennomgående fornøyd. Det er allikevel grunn til å se på om det kan være variasjoner mellom sektorene. I Oslo finner vi det tydeligste eksempelet på uenighet mellom politikk og administrasjon i forbindelse med Oslopakke 3. Oslopakke 3 har vært et prestisjeprojekt for samferdselsbyråden og byrådet. Mange politiske aktører har vært involvert i prosjektet. Det har vært forhandlinger mellom politiske partier i Oslo og med Akershus fylkeskommune. I det endelige vedtaket fikk alle gjennomslag for noen av sine ønsker. Prosjektets prestisje kombinert med et skjørt kompromiss, har medført sterk politisk styring over prosessen. Administrasjonens aktivitet har vært mindre enn vanlig. For byråden har det vært viktig å få saken vedtatt, og det har gått på bekostning av administrasjonens faglige arbeid. Oslopakke 3 er riktignok bare én sak, men til gjengjeld er den omfattende og medfører store konsekvenser. Saken har lagt løpet for samferdselsprosjekter i Osloregionen de neste 20 årene. I utdanningssektoren i Oslo er det ingen eksempler på liknede saker. På den annen side er samferdselsbyråden generelt mindre involvert i utredningsarbeidet enn utdanningsbyråden er. For eksempel er de utskilte enhetene i samferdselssektoren til dels autonome. Når det gjelder store og viktige saker er til gjengjeld samferdselsbyråden mer aktiv. Kommunaldirektøren i byrådsavdelingen for miljø og samferdsel legger vekt på at samarbeidet med byråden generelt fungerer bra, og at den faglige uavhengigheten ivaretas. Selv om det har vært sterkere uenighet i samferdselssektoren enn i utdanningssektoren i Oslo, er det ikke et høyt konfliktnivå mellom politikk og administrasjon i samferdselssektoren.

I Nordland har den tydeligste konflikten mellom politikk og administrasjon vært i utdanningssektoren. I forbindelse med den administrative sammenslåingen av skoler har særlig skolelederne vært kritiske. Konflikten har stått mellom den politiske ledelsen og skolelederne. Det har derimot ikke vært noen store problemer i samspillet mellom fylkesråden og administrasjonen på fylkeshuset. Samspillet fungerer godt i ledelsen, både i samferdsels- og utdanningssektoren. Det er heller ikke store forskjeller mellom hvordan fylkesrådene følger opp administrasjonen i de to

sektorene. Administrasjonen i utdanningssektoren lar faglig uavhengighet gå foran lojalitet i større grad enn i samferdselssektoren, og er dermed mer autonom. Tendensen er imidlertid ikke sterk.

Situasjonen i Nordland stemmer ikke med min forventning om at konfliktnivået er høyere og administrasjonen mer autonom i samferdselssektoren enn i utdanningssektoren. Det kan være ulike grunner til det. Sammenslåingen av skoler har vært en betent sak i fylket som har skapt diskusjon. Lokalsamfunnene har mobilisert og kritikken mot den politiske ledelsen har kommet fra mange hold. Det er et eksempel på at én sak kan prege sektoren. Utdanningssektoren er kanskje heller ikke et godt eksempel på fordelingspolitikk, slik jeg argumenterte for at den var. Store deler av utdanningsbudsjettet er bundet opp i lønn, og skal det foretas endringer innenfor sektoren må det tas midler fra noe annet. I næringssektoren er det sannsynligvis snakk om enkeltbevilgninger til prosjekter i større grad. For fylkeskommunene er oppgaven som regional utviklingsaktør viktig. Det er også mye fokus på næringslivets behov for gode vilkår i Nordland. Siden Nordland har en nærings- og samferdselsavdeling er det nærliggende at satsningen på næringsliv preger fylkesråden i denne avdelingen vel så mye, om ikke mer, enn samferdselssaker. Kultursektoren har nok også tydeligere preg av fordelingspolitikk enn utdanningssektoren. Som fylkesråden for utdanning sier: ”Det er selvfølgelig mer populært å være kulturråd og dele ut penger til skøy hele året” (Fylkesråden utdanning 2007 [Intervju]). Utdanningssektoren og samferdselssektoren i Nordland er dermed kanskje ikke så gode eksempler på henholdsvis fordelingspolitikk og reguleringspolitikk som antatt.

Det er altså variasjoner i samspillet mellom politikk og administrasjon i de to sektorene, men jeg finner ikke det samme mønsteret i de to sektorene i Oslo og Nordland. Jeg har trukket frem enkeltsaker hvor det har vært uenighet. Det generelle bildet er allikevel at konfliktnivået ikke er høyt, verken i samferdselssektoren eller utdanningssektoren. Alle informantene fremhever at samspillet er velfungerende. Den funksjonelle hypotesen er svekket gjennom min undersøkelse.

---

## 5.4 Oppsummering

Hvordan er politikerne og administrasjonens aktivitet i de fire fasene i beslutningsprosessen? Byrådene og fylkesrådene er agendasettere, men byrådene har en mer sentral rolle enn fylkesrådene. Det kan skyldes at det er mer oppmerksomhet om hva som skjer i Oslo enn hva som skjer i Nordland. Da er det viktigere for politikerne å være synlige. Samtidig påvirker andre politikere, mediene og interesseorganisasjoner hvilke saker politisk og administrativ ledelse tar opp. I avdelingene er kontakten mellom øverste politiske og øverste administrative leder tett i forhold til hvilke saker det fokuseres på. Samspillet innebærer at det enkelte ganger er uklart om det er politikerne eller byråkratene som styrer. Det er allikevel grunnlag for å hevde at det er politikerne som spiller den viktigste rollen i agendasettingsfasen, som forventet med den parlamentariske modellen.

Når det gjelder utredningsfasen er politikerne involvert, men i mindre grad enn jeg ventet. Administrasjonen har fortsatt innflytelse, og de faglige rådene preger sakene. Samtidig har politikerne siste ord, og i viktige og kontroversielle saker er de også mer aktive enn i det daglige arbeidet. Det er vesentlig at politikerne ikke lar seg styre av byråkrater med lang erfaring og informasjonskontroll. På den annen side er det problematisk hvis saksforberedelsene til administrasjonen ikke blir tillagt tilstrekkelig vekt. Ikke bare er det uheldig for den enkelte sak, men signalene som sendes til administrasjonen kan skape presedens. Ser byråkratene at deres faglige synspunkter ikke tas hensyn til, vil kanskje deres motivasjon for å gjøre et grundig arbeid reduseres. Resultatene tyder ikke på at dette er et problem i Oslo og Nordland. Politikerne har styringen uten at det går på bekostning av administrasjonens faglige uavhengighet i stor grad.

I vedtaksfasen er det politikerne som dominerer. Samtidig er administrasjonen involvert for å svare på spørsmål og klargjøre eventuell faglig usikkerhet. Administrasjonen skal bare delta når de blir invitert av den respektive byråd og fylkesråd. Her har det blitt syndet. Selv om administrasjonens deltakelse kan påvirke

de endelige beslutningene, er det ikke grunnlag for å hevde at administrasjonen spiller noen betydelig rolle i denne fasen.

Det er administrasjonen som skal sørge for den praktiske gjennomføringen av de politiske beslutningene, også i den parlamentariske modellen. Byrådene og fylkesrådene har allikevel et ansvar for å følge opp det som gjøres. Et viktig insentiv for at politikerne skal gjøre det, er at det er de som stilles til ansvar for eventuelle feil og mangler. Byrådene og fylkesrådene har interesse av at alt går som planlagt.

Det er altså grunnlag for å hevde at politikerne er involvert i både utrednings- og iverksettingsfasen, men fortsatt er mye overlatt til administrasjonen. Administrasjonen opplever også at deres faglige råd blir tatt hensyn til. Det er mye kontakt mellom politisk og administrativ ledelse. Samspillet mellom dem er tett og på den måten foregår det også en form for rolleoverlapping hvor det ikke alltid er like tydelig hvem som styrer.

Styringsmodellen påvirker samspillet mellom politikk og administrasjon. Riktignok er det variasjoner mellom Oslo og Nordland, men fellestrekkene er mest fremtredende. Funksjonen politikken har, spiller ingen rolle. Konklusjonen blir derfor at den institusjonelle faktoren har større betydning enn den kontekstuelle og funksjonelle faktoren. Med det grunnlaget vil jeg gå videre og drøfte hvor overførbar den parlamentariske styringsmodellen er.

## 6. Hvor overførbar er modellen?

Siden den parlamentariske styringsmodellen gir liknende effekter i to ulike kontekster, skulle det bety at modellen er overførbar til andre kommuner. Så enkelt er det ikke. Selv om modellen har gitt positive resultater i både Oslo og Nordland, må det tas forbehold før modellen kan anbefales. Disse forbeholdene gjennomgår jeg i dette kapitlet. Jeg vil presentere flere faktorer som kan påvirke samspillet mellom politikk og administrasjon, hvor jeg vektlegger den personlige faktoren og implementeringsfaktoren. I tillegg vil jeg diskutere andre måter å belyse den parlamentariske modellen på. Jeg konsentrer meg om ett perspektiv; skillet mellom politikk og administrasjon. Videre vil jeg ta opp andre forhold det bør tas hensyn til ved vurderingen av om den parlamentariske styringsmodellen er veien å gå for alle norske kommuner. Det dreier seg om kommunestørrelse og om det er nødvendig med endring. Først vil jeg redegjøre for den parlamentariske styringsmodellens status i norske kommuner og fylkeskommuner i dag.

### 6.1 Parlamentarismen i Norge i 2007

Oslo kommune innførte parlamentarisme i 1986 og Nordland fylkeskommune i 1999. Bergen kommune innførte modellen i 2000, mens Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms fylkeskommune gjorde det i 2003. Siden har ingen kommuner eller fylkeskommuner gått over til parlamentarisk styringsmodell. Det betyr ikke at modellen er glemt. I en rekke kommuner og fylkeskommuner er modellen vurdert, og i enkelte tilfeller har det også vært forslag om å innføre parlamentarisme. Her vil jeg presentere hvordan parlamentarismen står i dag, både i de enhetene som har innført modellen og i kommuner hvor det har vært snakk om å gjøre det.

Det er naturlig å begynne med Oslo og Nordland. Evalueringen av Osloparlamentarismen viser at modellen har vært vellykket. De fleste politikere og byråkrater er fornøyd og det er svært få som ønsker å gå tilbake til

formannskapsmodellen. Over 20 år med parlamentarisme i Oslo har ført til at modellen står sterkt. Det har blitt gjort endringer underveis, og modellen er i dag svært lik parlamentarismen nasjonalt. Osloparlamentarismen er institusjonalisert og det er lite sannsynlig at Oslo vil gå tilbake til formannskapsmodellen. Nordland har vært gjennom to fylkestingsperioder med parlamentarisk modell. Politikere, byråkrater og mediene har tilpasset seg modellen og flertallet ønsker å fortsette med parlamentarisme. Det er ikke aktuelt for Nordland å endre styringsmodell i inneværende periode.

Parlamentarismen i Bergen kommune ble evaluert i 2003. Evalueringen viste at den folkevalgte innflytelsen over administrasjonen har økt i noen grad. Administrasjonen er mer tilbaketrukket enn i formannskapsmodellen, og forholder seg i større grad til byrådet enn til hele det politiske miljø. Rollefordelingen mellom politiske organ og den administrative siden er klarere og mer akseptert. Evalueringen gir derimot ikke noen entydig konklusjon på om modellen i Bergen fører til styrket demokrati og et mer effektivt og velfungerende styringssystem. Det er også så mye som 39 % av bystyrepolitikerne som ønsker seg tilbake til formannskapsmodellen (Fimreite m.fl. 2003). Den parlamentariske modellen i Bergen kommune viser samtidig, med viktige unntak, mange av de samme trekkene som modellen i Oslo (Myrvold 2004: 50). Til tross for at parlamentarismen i Bergen ikke står like sterkt som i Oslo, ser det ikke ut til at kommunen vil gå bort fra modellen med det første.

Når det gjelder fylkeskommunene som har innført parlamentarisme, viser Vestlandsforsking evaluering at fylkespolitikere delte i sitt syn på reformen. Det er tydelig at posisjonen er mer fornøyd enn opposisjonen. Måloppnåelsen er dårligst i Troms hvor bare 27 % av fylkestingsrepresentantene mener reformen har vært vellykket, mens så mye som 58 % mener den har vært nokså eller svært mislykket (Gjerald og Bukve 2007: 49-50). Det er derimot klart at parlamentarismen har medvirket til å rendyrke det politiske ansvaret i forhold til administrasjonen. Administrasjonen får en mer tilbaketrukket rolle i modellen (Gjerald og Bukve 2007: 140). Samtidig mener bare et knapt flertall blant fylkestingspolitikere i Hedmark,



Nord-Trøndelag og Nordland at parlamentarismen har styrket de folkevalgtes innflytelse, og i Troms er det kun 35 % (Gjerald og Bukve 2007: 51-52). En viktig konklusjon fra undersøkelsen er også at innbyggerne generelt er lite preget av reformen (Gjerald og Bukve 2007). I den egne evalueringen av parlamentarismen i Hedmark fylkeskommune i 2006 ble det konkludert med at "samlet sett vurderer ikke informantene innføringen av parlamentarisme i Hedmark som spesielt vellykket" (Saxi og Stigen 2006: 83). Måloppnåelsen er lavere i Hedmark enn i Nordland. Blant annet er det tydelige spenninger mellom fag og politikk. Hedmark og Nord-Trøndelag skiller seg fra de andre fylkene ved at de har en egen administrasjonssjef<sup>37</sup>. Administrasjonssjefen er den øverste lederen av administrasjonen uansett sektor, og har på den måten en viktig koordineringsfunksjon (Gjerald og Bukve 2007: 10). Vedkommende preger forholdet mellom politikk og administrasjon. Administrasjonssjefens rolle likner på rollen til den gamle fylkesrådmannen, og Hedmark og Nord-Trøndelag har på den måten beholdt et element fra formannskapsmodellen.

Parlamentarismen står ikke like sterkt i de andre fylkeskommunene som det den gjør i Nordland. I Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms har det vært forslag om å endre styringsmodell på nytt. Innføring og oppheving av parlamentarisme reguleres av kommuneloven § 18. For å innføre eller oppheve parlamentarisme kreves det at det er fremmet et forslag om å endre styringsmodell i forrige valgperiode. Det er ikke nødvendig med flertall for forslaget, men det må være stemt over om kommunen eller fylkeskommunen skal innføre eller oppheve parlamentarismen. Videre må det fremmes et forslag i det nye kommunestyret eller fylkestinget, her kreves det simpelt flertall for forslaget om å innføre eller oppheve parlamentarismen. Den styringsformen som blir vedtatt må være satt i verk når det andre året av den nye valgperioden tar til. Det er altså etter loven ingen forutsetning om umiddelbar iverksetting av valgt modell.

---

<sup>37</sup> Nordland har også en administrasjonssjef, men vedkommende har ikke en overordnet funksjon.

I Troms fylkeskommune vedtok fylkestinget på sin desembersamling i 2006 å gå tilbake til formannskapsmodellen med 18 mot 16 stemmer<sup>38</sup>. På det konstituerende møtet etter valget i 2007 ble det samme forslaget fremmet på nytt, men denne gang falt det mot 17 stemmer (Troms fylkeskommune 2007). Til tross for at Troms viderefører parlamentarismen denne perioden, var det altså så mange som 46 % av fylkestingsrepresentantene som ikke ønsket å fortsette med modellen.

I Nord-Trøndelag ble det på fylkestingsmøtet i desember 2006 fremmet følgende forslag: "Parlamentarisme som styringsform avvikles fra og med fylkestingsvalget 2007. Formannskapsmodellen innføres som styringsform på nytt." Forslaget falt mot 6 stemmer, men det avgjørende er at det er fremmet og votert over. I det nye fylkestinget høsten 2007 ble videreføring av parlamentarismen vedtatt med 32 mot 3 stemmer (Nord-Trøndelag fylkeskommune 2007).

I Hedmark ble det fremmet forslag om gå bort fra parlamentarismen i forrige valgperiode. På det siste møtet i fylkestinget i valgperioden 2003-2007 ble det også vedtatt flere anbefalinger til endringer i modellen som det nye fylkestinget skulle ta stilling til, hvis de vedtok en videreføring av parlamentarismen. Det nye fylkestinget vedtok med 21 mot 12 stemmer å videreføre den parlamentariske styringsmodellen med endringer (Hedmark fylkeskommune 2007).

Det er altså delte erfaringer med parlamentarismen blant kommunene og fylkeskommunene som har innført modellen. Hva med andre kommuner og fylkeskommuner? Det har blitt fremmet forslag om å innføre parlamentarisme i flere norske kommuner. I Trondheim fikk følgende forslag flertall med 55 mot 25 stemmer i bystyret 14. juni 2007: "Bystyret ber om at det forberedes innføring av parlamentarisk styreform i Trondheim fra og med kommende valgperiode". På det konstituerende bystyremøtet etter valget ble derimot et forslag om å innføre parlamentarisme nedstemt med 30 mot 55 stemmer (Trondheim kommune 2007). Det

---

<sup>38</sup> Det sitter 37 representanter i Troms fylkesting, men det var kun 34 til stede.

---

skjedde til tross for at de partiene som i juni hadde stemt for modellen utgjorde 67 av 85 plasser i bystyret etter valget. I Tromsø kommune ble det foreslått å innføre parlamentarisme etter valget i 2003, men forslaget falt (Tromsø kommune 2003). Modellen var aktuell også etter valget i 2007, men forslaget ble ikke fremmet på det konstituerende møtet. Både i Trondheim og Tromsø snudde Arbeiderpartiet i spørsmålet om parlamentarisme etter valget 2007 (Adresseavisen 2007a; Adresseavisen 2007b; Nordlys 2007). Styrkeforholdet mellom Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti endret seg i en slik grad at Arbeiderpartiet ikke ville samarbeide med et redusert SV i byråd. I tillegg ville Arbeiderpartiet stå mer fritt i forhold til samarbeidspartnere.

I Finnmark fylkeskommune har det blitt foreslått å innføre parlamentarisme flere ganger. På fylkestingsamlingen i desember 2006 ble det vedtatt at ”politisk styringsform i Finnmark fylkeskommune skal bygge på parlamentarisme” (Finnmark fylkeskommune 2006). Saken skal opp i det nye fylkestinget på samlingen i desember 2007. Fylkesordførers innstilling i saken er at Finnmark skal fortsette med formannskapsmodellen (Finnmark fylkeskommune 2007).

I Skien kommune ble det på et bystyremøte i desember 2006 vedtatt å innføre en parlamentarisk styringsmodell fra og med valgperioden 2007. Det ble nedsatt en styringsgruppe bestående av bystyrerepresentanter fra alle politiske partier som var representert i Skien bystyre i perioden 2003-2007. Denne styringsgruppen utarbeider et detaljert grunnlag for parlamentarismen og hvordan modellen skal iverksettes (Skien kommune 2006). Det er foreløpig ikke fremmet forslag om overgang til parlamentarisme, og ordføreren er ikke sikker på om det vil bli fremmet som sak fordi ”konstellasjonene er for kompliserte på nåværende tidspunkt” (Ordfører 2007 [E-post]). I Narvik kommune ble det vedtatt å videreføre formannskapsmodellen til fordel for parlamentarisme på det konstituerende møtet 2007 (Narvik kommune 2007). I Kongsberg kommune fikk et forslag om å innføre parlamentarisme som en prøveordning i perioden 2003-2007 flertall i kommunestyret februar 2003. Etter valget 2003 ble det allikevel vedtatt å videreføre formannskapsmodellen med 23 mot

12 stemmer (Kongsberg kommune 2003). Parlamentarismen har også blitt diskutert i flere andre kommuner. I Mandal kommune ble det for eksempel vedtatt i bystyret i november 2006 at det ikke innføres parlamentarisk styringsmodell fra neste valgperiode (Mandal kommune 2006)<sup>39</sup>.

Da Oslo innførte parlamentarisme i 1986, var modellen unik på lokalt nivå. Etter lovendringen i 1992 var det ventet at flere kommuner skulle gå over til parlamentarisme, men av Norges 431 kommuner er det altså kun 2 som har innført modellen, mens 4 av 18 fylkeskommuner har det samme<sup>40</sup>.

## 6.2 Alternative faktorer

Gjennomgangen av kommuner og fylkeskommuner som har innført parlamentarisk styringsmodell viser at erfaringene varierer. Modellen gir ikke bare positive resultater. Misnøyen er størst i Troms, men også i de andre fylkeskommunene er det representanter som er kritiske. Flere evalueringer viser at parlamentarismen ikke er en ubetinget suksess. Hva skyldes det? En undersøkelse av komitémodellen og formannskapsmodellen viste at modellene gir rom for lokale variasjoner og at det dermed blir problematisk å lansere organisasjonsmodeller med tilhørende effekter overfor kommunene på et generelt grunnlag. Historie, kultur og enkeltpersoner vil kunne påvirke hvordan modellene fungerer i ulike kommuner (Ringkjøb 2002: 110). Sannsynligvis gjelder det samme for parlamentarismen. Jeg vil derfor se på alternative faktorer som kan påvirke samspillet mellom politikk og administrasjon og hvordan den parlamentariske styringsmodellen fungerer.

Selv om jeg har argumentert for at Osloparlamentarismen og Nordlandsparlamentarismen har viktige fellestrekk, er det ikke bare valg av institusjon som

---

<sup>39</sup> Denne oversikten er ikke fullstendig. Det kan være andre kommuner eller fylkeskommuner som har vedtak angående valg av styringsmodell.

<sup>40</sup> 5 av 19 hvis Oslo regnes som fylkeskommune.

---

påvirker samspillet mellom politikk og administrasjon. Det er flere faktorer som spiller inn. For det første er det nærliggende å peke på skillet mellom styringsnivåer. Det er forskjeller mellom kommuner og fylkeskommuner. Siden det er flere bystyremøter enn fylkestingsmøter er det mulig for administrasjonen å følge den politiske debatten nærmere i kommunene enn i fylkeskommunene. Det kan gjøre det enklere for administrasjonen i Oslo å ta hensyn til politiske signaler i utredningene enn det er for administrasjonen i Nordland. Samtidig har jeg vist at det ikke er betydelige forskjeller mellom samspillet i Oslo og Nordland, så skillet mellom kommuner og fylkeskommuner trenger ikke være så viktig. Heller ikke hvilket politisk parti som styrer ser ut til å spille noen stor rolle, siden Høyre og Fremskrittspartiet har sittet i posisjon i Oslo, og Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti i Nordland.

Både i Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms ser parlamentarismen ut til å være mindre robust enn i Nordland. Det er ikke unormalt med en del misnøye med organisasjonsendringer, og at det tar tid før aktørene tilpasser seg. Det kan derfor være at modellen vil stå sterkere etter en ny periode med parlamentarisme i disse fylkene. Tid kan således være en faktor som påvirker hvordan samspillet mellom politikk og administrasjon spesielt, og parlamentarismen generelt, fungerer. Samtidig har tendensen i Nordland, i følge Vestlandsforskning, gått motsatt vei. Deres resultater viser at politikere og byråkrater var mer fornøyd ved evalueringen i 2002-2003 enn ved deres evaluering (Gjerald og Bukve 2007). Det skyldes sannsynligvis at den parlamentariske situasjonen har endret seg. I den første perioden var det et stort flertall bak fylkesrådet, mens nå som flere partier har erfart hvordan det er å være i opposisjon, har også misnøyen steget. Skillet mellom posisjon og opposisjon vil jeg diskutere nærmere under alternative perspektiver. Det nevnes her fordi den parlamentariske situasjonen kan påvirke samspillet mellom politikk og administrasjon.

I forrige kapittel drøftet jeg hvordan samspillet mellom politikk og administrasjon ble påvirket av institusjon, kontekst og funksjon. Disse faktorene kan suppleres med de

fire faktorene nevnt over; styringsnivå, politisk parti, tid og parlamentarisk situasjon. Ytterligere to faktorer er viktige for samspillet mellom politikk og administrasjon. Det er den personlige kjemien mellom enkeltpolitikere og byråkrater, og implementeringen av styringsmodellen.

### **6.2.1 En ny hypotese: Den personlige faktoren**

I en komparativ studie av seks europeiske land, undersøker Bovens m.fl. (2001) hvilke faktorer som kan forklare variasjoner i styringssystemers suksess. Faktorene det fokuseres på er den nasjonale politiske strukturen og kulturen, sektortradisjoner og situasjonens kontekst og trender. Disse tre faktorene er tildels samsvarende med mine faktorer institusjon, kontekst og funksjon. I tillegg fokuserer forfatterne på en fjerde faktor; ledelse. De er opptatt av enkeltpersoners betydning, og at individer kan ha større betydning enn institusjoner for hvordan styringssystemer fungerer. Studien viser at faktorene påvirker casene i varierende grad. I flere case spiller enkeltpersoner en viktig rolle, på godt og vondt.

Siden all kontakt mellom politikk og administrasjonen i den parlamentariske styringsmodellen skal gå via den politiske og administrative ledelsen, har jeg konsentrert meg om dem i denne oppgaven. Det er naturlig at samspillet varierer med hvem som til enhver tid bekler disse rollene. Mange av mine informanter mener samspillet avhenger av personkjemien mellom den øverste politiske og den øverste administrative lederen i sektoren. For eksempel mener administrasjonssjefen i Nordland at administrasjonens samarbeid med politikerne stort sett fungerer godt. Der hvor samspillet ikke fungerer, skyldes det enkeltpersoner. Hvis en fylkesråd og en administrativ leder ikke samarbeider, forstyrrer det samspillet i sektoren. I følge mine informanter i Nordland har det i én sektor fungert dårligere enn i de andre sektorene. Sektoren har hatt flere fylkesråder og administrative ledere. Når kjemien har vært god mellom dem, har samspillet mellom politikk og administrasjon fungert greit.

---

Tilbakemeldingene fra mine informanter tyder altså på at selv om den parlamentariske styringsmodellen er betydningsfull, varierer samspillet med hvem som er for eksempel byråd og kommunaldirektør. Enkeltpersoner er etter alt å dømme viktigere enn både sektor, politisk sak og politisk parti. Det er dermed grunnlag for en ny hypotese med forventninger om den personlige faktorens betydning på samspillet. For å utlede og teste en slik hypotese vil det være naturlig å hente erfaringer fra fagområder som sosiologi og psykologi.

Selv om jeg hevder at personlige forhold har mye å si for samspillet mellom politikk og administrasjon, betyr ikke det at styringsmodellen er uten betydning. ”Det er klart at dette er personavhengig, men det er det også hvis rådmannen er en tulling” (Administrasjonssjefen 2007 [Intervju]). Det er ikke mulig å gardere seg mot personer som ikke går sammen. Personkonflikter kan forekomme i en hvilken som helst styringsmodell. Den parlamentariske styringsmodellen legger klare føringer på hvilke rammer som gjelder for politikere og byråkrater. Innenfor disse rammene er det rom for variasjoner. Dårlig personkjemi kan i verste fall føre til at en byråd og en kommunaldirektør ikke spiller sammen, men mot hverandre. Uansett har politikerne mer myndighet i den parlamentariske styringsmodellen. Nettopp fordi samspillet er skjørt, er det viktig med en styringsmodell som plasserer ansvaret der det hører hjemme. Til slutt må det tas med at personkjemi ikke nødvendigvis er så vesentlig. Utdanningsavdelingen i Oslo et eksempel på det. Utdanningsbyråden har den siste perioden samarbeidet med til sammen seks kommunaldirektører, og mener det ikke har vært noen dramatiske forskjeller.

### **6.2.2 En ny hypotese: Implementeringsfaktoren**

Mens det er vanskelig å sikre seg mot dårlig personkjemi, er det mye som kan gjøres for at innføringen av parlamentarisme går smertefritt. Historien forut for endringen og implementeringsprosessen påvirker samspillet mellom politikk og administrasjon, og også hvor vellykket parlamentarismen blir.

Måten parlamentarismen ble innført på i Nordland nevnes av informantene som en viktig grunn til at parlamentarismen har fungert bra. ”Jeg tror at fordi vi var så grundige i de diskusjonene rundt hvem det er som skal bestemme og ikke bestemme, så ble svaret på en måte gitt” (Administrasjonssjefen 2007 [Intervju]). Et av punktene som ble trukket frem i forbindelse med evalueringen av parlamentarismen i Nordland, var at målene som ble satt var avgrensede og realistiske. Det var stor enighet i fylkestinget om innføringen. I tillegg var det en inkrementell prosess over mange år (Saxi 2002: 55-57). I Oslo er det lenge siden parlamentarismen ble innført. Informantene forholder seg derfor ikke til innføringen av modellen i samme grad, men også i Oslo ble det gjort et grundig forarbeid. Prosessen som førte til innføringen av parlamentarismen i 1986 begynte allerede i 1956 (Lund 2003: 10). Det var også en bred oppslutning om reformen i kommunen da den ble innført (Lund 2003: 12).

Både Oslo og Nordland hadde en lang prosess i hele organisasjonen i forkant av innføringen. Det kan være en viktig grunn til at samspillet og parlamentarismen er velfungerende i begge enhetene. Eksemplene på reformer som ikke gir ønskede effekter er mange. I Oslo og Nordland var det enklere å godta parlamentarismen fordi de allerede hadde modeller som tenderte mot parlamentarisme. Organisasjonsformer som skiller seg klart fra det eksisterende vil bare bli tatt i bruk om organisasjonen står overfor dramatiske kriser (March og Olsen 1989).

I Troms var ikke arbeidet i forkant av innføringen like grundig som i Hedmark, Nord-Trøndelag og Nordland (Gjerald og Bukve 2007: 45). Prosessen var et resultat av politisk handlekraft, og ikke av faglige utredninger med vekt på forankring i organisasjonen (Gjerald og Bukve 2007: 50). Det kan være en grunn til at misnøyen med parlamentarismen er størst i Troms.

Det er nødvendig å forberede parlamentarismen godt både i politiske og administrative organer. På den måten sikrer en seg at alle er inneforstått med hva modellen innebærer. Da er det sannsynligvis enklere å forholde seg til problemer som eventuelt dukker opp. Samtidig som det er nødvendig med en grundig prosess i forkant, er det formelt sett ikke mye som skal til for å innføre parlamentarisme. Som



---

jeg har vært inne på, må det foreslås å innføre parlamentarisme i forrige valgperiode, men det kreves ikke at forslaget får flertall. I det nyvalgte styret er det nok med simpelt flertall<sup>41</sup>. Med simpelt flertall kan det være et stort mindretall som er mot parlamentarismen. Stor motstand mot modellen kan føre til flere problemer for samspillet mellom politikk og administrasjon, fordi misnøyen gir et dårligere samarbeidsklima. I Nordland ble ikke parlamentarisme innført før det var et stort flertall for modellen, og det har fylkeskommunen vært tjent med.

For å oppsummere finner jeg altså grunnlag for to nye hypoteser om samspillet mellom politikk og administrasjon: Samspillet påvirkes av personlige forhold, samt påvirkes av hvordan og på hvilket fundament parlamentarismen implementeres. Den personlige hypotesen innebærer at samspillet varierer mellom personer. Det betyr ikke nødvendigvis at styringsmodellen er uten betydning. Implementeringshypotesen er sentral fordi den kan forklare hvorfor parlamentarismen har gitt gode resultater både i Oslo og Nordland. Det er ikke nok å innføre parlamentarisme, måten det gjøres på er også viktig.

## 6.3 Alternative perspektiver

Fokuset i denne oppgaven har vært samspillet mellom politikk og administrasjon. Jeg tok utgangspunkt i tre faktorerers påvirkning på samspillet. Det var den institusjonelle, kontekstuelle og funksjonelle faktoren. I intervjuene ble det lagt vekt på den personlige faktoren og implementeringsfaktoren. Jeg har argumentert for at det er hypoteser som må undersøkes nærmere. De opprinnelige hypotesene kan ikke alene forklare samspillet mellom politikk og administrasjon.

Siden jeg kun intervjuet politisk og administrativ ledelse, har jeg ikke fanget opp signaler fra alle politikere og byråkrater i Oslo og Nordland. Selv om politisk og

---

<sup>41</sup> Kommuneloven ble endret i 1997 slik at det ble mulig å innføre parlamentarisme med simpelt flertall, mens det tidligere måtte være kvalifisert flertall.

administrativ ledelse oppfatter samspillet som velfungerende, er det ikke gitt at alle andre gjør det. Lenger ned i organisasjonshierarkiet er gjerne misnøyen større (Jacobsen 2007). Jeg kunne altså tilnærmet meg samspillet mellom politikk og administrasjon på en annen måte. Det er allikevel klart at den parlamentariske styringsmodellen har stor betydning på hvordan samspillet fungerer. Et vellykket samspill mellom politikk og administrasjon er derimot ikke nok for å slå fast at parlamentarismen er veien å gå.

Parlamentarismen innebærer en omfattende endring. En klarere politisk styring over administrasjonen er ett viktig mål, men ikke det eneste. Når kommuner vurderer å gå over fra formannskapsmodellen til den parlamentariske styringsmodellen, er det ikke kun spørsmålet om samspillet mellom politikk og administrasjon som må tas i betraktning. Både Oslo og Nordland hadde flere mål ved innføringen av parlamentarismen. Et av de sentrale målene var å tydeliggjøre det politiske ansvaret. Det skulle gjøres gjennom sterkere folkevalgt styring over administrasjon og klarere politiske skillelinjer. Jeg har vist at den folkevalgte styringen har blitt sterkere. Det er på tide å diskutere ambisjonen om klarere politiske skillelinjer.

### **6.3.1 Skillet mellom posisjon og opposisjon**

Det er ikke bare ønskelig at politikerne styrer, men også at ansvaret klargjøres mellom politikerne. Det vil si at partiet eller partiene som sitter i byråd eller fylkesråd skal stå til ansvar for politikken. Formannskapsmodellen bygger på at de politiske partiene skal bli enige. Det kan føre til en ansvarspulverisering hvor det er ikke er tydelig hvem som skal stilles til ansvar, fordi alle har et visst ansvar. Konsensusprinsippet gjør det også vanskeligere å foreta store politiske endringer.

Lokalforvaltningen i Norge er tradisjonelt et konsensusdemokrati og ikke et majoritetsstyre (Bukve 1995)<sup>42</sup>. Det begrunnes med at det er forholdstallsvalg i et

---

<sup>42</sup> Studier av konsensusdemokrati og majoritetsstyre er bl.a. gjort av Lijphart 1984 og 1999.

---

flerpartisystem, at utøvende organ velges ved forholdstallsvalg og at det er liten grad av konflikt, blant annet fordi kommunene ikke har ansvar for inntektssiden av budsjettet. Overgangen til parlamentarisk styringsmodell representerer et skritt i retning av majoritetsstyre, fordi byrådet eller fylkesrådet utgår fra flertallet i bystyret eller fylkestinget. På grunn av valgsystemet vil det allikevel ikke bli et like klart skille mellom posisjon og opposisjon. Mens det i flere land er et topartisystem, vil det i Norge alltid velges flere partier til kommunestyrene og fylkestingene. Flertallsråd basert på ett parti vil sjelden, eller aldri, forekomme. Enten vil det være flertallsråd bestående av flere partier, eller mindretallsråd med ett eller flere partier. Det betyr at rådene må forhandle internt eller med partier i bystyret eller fylkestinget, eller begge deler (Saxi 2006).

I denne oppgaven har jeg ikke tatt opp hvordan parlamentarismen faktisk påvirker forholdet mellom posisjon og opposisjon. Det var allikevel flere av mine informanter som tok opp dette aspektet i intervjuene. For eksempel ble det sagt at opposisjonen i Nordland er ”ute i det ytterste mørket” (Samferdselssjefen 2007 [Intervju]). Fylkesråden i den samme sektoren var dels enig i det, men mente opposisjonen kan gjøre mer ut av seg. Opposisjonen spiller kun en rolle på fylkestingsmøtene. Samtidig gir fylkespolitikken begrensede muligheter for opposisjon (Røiseland 2002). Det er få fylkestingsamlinger i året, og i tillegg er det få mediemuligheter til å skape debatt i Nordland. Sakene i fylkespolitikken innebærer heller ikke klare politiske skillelinjer. Røiseland (2002) mener det er sannsynlig at de fordelingskonfliktene som ligger til fylkeskommunen i større grad er geografiske enn funksjonelle. I Nordland er det blant annet 7 regionråd med sterke interesser<sup>43</sup>. Mine informanter mener det kan være et problem at det er sterke territorielle konfliktlinjer i fylket. Flere hevder allikevel at fylkestingspolitikkerne i Nordland er flinke til å tenke helhetlig, og at det er liten grad av ”hilsen hjem” i fylkestinget.

---

<sup>43</sup> Regionrådene er samarbeidsorgan for flere kommuner. De syv regionrådene er Helgeland regionråd, Indre Helgeland regionråd, Lofotrådet, Ofotsamvirket, Salten regionråd, Sør Helgeland regionråd og Vesterålen regionråd.

Parlamentarismen gir bedre muligheter for helhetlig styring, men ikke den samme brede mobiliseringen som formannskapsmodellen. I enkelte saker er det naturlig med brede politiske kompromisser. Samferdselsbyråden i Oslo la for eksempel vekt på dette i forbindelse med Oslopakke 3. Det var et prosjekt som skulle gå over mange år, og som innebar store investeringer. Da var det ikke nok med et knapt flertall i bystyret. For at vedtaket skulle tåle fremtidige endringer i bystyresammensetningen, var det nødvendig at flere partier sto bak forslaget. I denne sammenhengen fikk altså behandlingen preg av formannskapsmodellens konsensusprinsipp. En av konklusjonene fra evalueringen av parlamentarismen i Oslo er også at en situasjon med mindretallsbyråd tenderer mot formannskapsmodellen. Siden Oslo hovedsaklig har hatt mindretallsbyråd, har det ført til mindre skille mellom posisjon og opposisjon. I perioden 2003-2007 spilte for eksempel Venstre en viktig rolle som et parti i vippeposisjon. Venstre støttet byrådet, men stemte i flere saker for opposisjonens forslag. Det kan føre til at det er vanskeligere for velgerne å stille politikerne til ansvar. Hvis velgerne er fornøyd med det som er gjort den siste perioden, er det naturlig at de lar byrådet sitte. Er velgerne derimot misfornøyd med situasjonen, er det naturlig å stemme for opposisjonen og la de prøve seg. Skulle deler av politikken den siste perioden faktisk ikke være byrådets, men opposisjonens politikk, blir ikke det valget så enkelt.

I evalueringene av parlamentarismen i Oslo, Nordland og de andre kommunene og fylkeskommune som har innført modellen, er forholdet mellom posisjon og opposisjon studert nærmere<sup>44</sup>. Evalueringene viser at opposisjonen er langt mer misfornøyd eller mindre fornøyd med den parlamentariske styringsmodellen enn politikerne i posisjon. Det er i grunnen helt naturlig, all den tid forskjellen mellom å være i posisjon og opposisjon blir større med parlamentarismen. Tydeliggjøringen av skillet mellom posisjon og opposisjon i den parlamentariske modellen kan allikevel sies å ha vært *for* vellykket. Opposisjonens kritikk og rolle må tas på alvor (Gjerald

---

<sup>44</sup> Hagen m.fl. 1999, Saxi 2002, Saxi og Stigen 2003, Fimreite m.fl. 2003, Saxi og Stigen 2006, Sletterød m.fl. 2006 og Gjerald og Bukve 2007.

---

og Bukve 2007: 145). Kritikerne mener konsentrasjonen av makt blir for stor. Det finnes to løsninger på denne utfordringen (Saxi og Stigen 2006: 89-90; Gjerald og Bukve 2007: 146-147). Den ene er at det dannes et byråd eller fylkesråd med flere partier som har stor majoritet. Det første fylkesrådet i Nordland er et eksempel på det. Den andre løsningen er at det dannes et byråd eller fylkesråd som er i mindretall. Flertallene av byrådene i Oslo er eksempler på det. Begge løsningene tenderer mot formannskapsmodellens konsensusprinsipp. All den tid det er flere eksempler på disse løsningene, finner jeg opposisjonens misnøye overdreven. Evalueringene viser på den ene siden at makten *ikke* er konsentrert i høy grad. På den annen side er opposisjonen kritisk til maktkonsentrasjonen. Det viser at det er tydelige utfordringer knyttet til denne delen av parlamentarismen. Parlamentarismen skal skape klarere politiske ansvarsforhold uten at opposisjonen blir satt helt på sidelinjen. Skillet mellom posisjon og opposisjon er et perspektiv det må tas hensyn til ved valg av styringsmodell.

Avslutningsvis vil jeg stille spørsmålet: Hvor viktig er det egentlig å tydeliggjøre skillelinjene i politikken? Det hevdes at forskjellene mellom partiene må frem for å gjøre politikken mer interessant. Er denne påstanden korrekt? Velgerne ønsker at politikerne finner gode løsninger i konkrete saker. Politisk konflikt bidrar ikke nødvendigvis til det. For velgerne er det ikke viktig at det diskuteres ideologiske skillelinjer, men at det tas tak i kommunens problemer. Om Arbeiderpartiet og Høyre blir enige om en løsning som gagnar innbyggerne, er det ingen som er misfornøyd med det. Kanskje kan politiske konflikter føre til økt politikerforakt. Folk ønsker handling, ikke kranling. Evalueringene av den parlamentariske styringsmodellen viser at et klarere skille mellom posisjon og opposisjon ikke har økt den politiske interessen blant velgerne. "Så langt våre observasjoner rekker, er innføringen av parlamentarisme primært en styringsreform, ikke en demokratireform" (Hagen m.fl. 1999: 223).

## 6.4 Størrelsen har betydning

Utgangspunktet for denne oppgaven var at hvis den parlamentariske styringsmodellen fungerer likt i så ulike kontekster som Oslo og Nordland opererer i, fungerer den hvor som helst. Det utsagnet må modifiseres. Samtidig er det heller ikke riktig at parlamentarismen er et storbyfenomen. Sannsynligvis ligger sannheten et sted mellom disse to utsagnene. Her vil jeg presentere de viktigste argumentene for hvorfor parlamentarismen ikke er egnet for alle kommuner.

Ordningen med kommunal parlamentarisme ble utviklet av og for Oslo kommune. For å løse kommunens store og tunge oppgaver var det behov for handlekraftige politikere. Oppgaveporteføljen er en viktig faktor i diskusjonen om hvilke kommuner parlamentarismen passer for. Oslo er Norges største kommune i innbyggertall og har i tillegg fylkeskommunale oppgaver. Det gir Oslo langt større ansvar enn andre kommuner. Med mange oppgaver er det ikke hensiktsmessig at alle løsninger må fremforhandles i et formannskap. Det er enklere med et byråd som består av ett parti eller flere partier med felles plattform. Over 50 % av de norske kommunene har under 5000 innbyggere. Det innebærer færre antall oppgaver og oppgaver av mindre omfang.

Parlamentarismen medfører et større behov for heltidspolitikere enn formannskapsmodellen gjør (Hagen m.fl. 1999: 236). Politikerne må ha nødvendig med tid og ressurser til å lede administrasjonen. Samtidig må opposisjonspartiene få nok ressurser til sitt arbeid. Opposisjonens rett til nødvendig utrednings- og kontormessig assistanse er slått fast i kommuneloven § 21. Hva denne assistansen skal bestå av er mer uklart. Som vist tidligere tyder evalueringene av parlamentarismen på at opposisjonens vilkår bør bedres i de kommunene og fylkeskommunene som har innført modellen. I dag er ordføreren frikjøpt på hel- eller deltid i 90 % av de norske kommunene, mens varaordføreren er frikjøpt i 30 % av kommunene (Hovik og Stigen 2004: 51). Svært få andre politikere er frikjøpt. Det er helt nødvendig med flere frikjøpte politikere hvis kommunene innfører parlamentarisme. Flere lønnede politikere medfører økte utgifter. I mange norske

---

kommuner vil det ikke kunne forsvares å ansette flere politikere, da det vil gå på bekostning av tjenestene kommunen skal yte. Hvis valget står mellom flere heltidspolitikere og et bedre tjenestetilbud i kommunen, er det naturlig at flertallet av kommunens innbyggere vil velge det siste. Noen vil kanskje hevde at det henger sammen, men det er i hvert fall ingen garanti for at flere heltidspolitikere gir et bedre tilbud til kommunens innbyggere. Sjansen er nok større for at mange innbyggere vil oppleve en overgang til parlamentarisme som en intern organisasjonsreform som går på bekostning av tjenestetilbudet. Politikerne som lønnes må også ha ansvarsoppgaver. I mange små kommuner er det ikke nok oppgaver til å rettferdiggjøre flere lønnede politikere. Et annet spørsmål er om et tilstrekkelig antall dyktige personer ønsker å være heltidspolitikere. Det er ikke gitt at det er tilfellet i alle landets kommuner. Utfordringen er å finne politikere som kan kontrollere organisasjonen, har politiske evner og grunnleggende kjennskap til politikkområdet. Hvis de personene finnes er de gjerne så godt betalt i det private næringsliv at de ikke er interessert i tunge politiske oppgaver (Peters 1987). Parlamentarismen er avhengig av politikere med ambisjoner, og som kan gi tydelige signaler. Uten sterke politikere, styrer administrasjonen. Formelle endringer er ikke nok. Politikerne må ta kontrollen.

Den parlamentariske modellen kan dessuten gjøre det nødvendig med en større administrasjon, siden administrasjonen skal være behjelpelig med faglig ekspertise også for opposisjonen (Hagen m.fl. 1999: 239). Spørsmålet om behovet for et klarere skille mellom posisjon og opposisjon er naturlig å stille i forbindelse med kommunestørrelse. I mindre kommuner kan parlamentarismen skape et kunstig og ødeleggende skille. I mange kommuner løses oppgaver på tvers av partipolitiske skillelinjer. De partipolitiske skillelinjene er mindre relevante i lokalpolitikken enn de er nasjonalt. Politiske partier er kun relevante på lokalplan når de opptrer som filialer av sine moderpartier (Skare 2000). Særlig i små kommuner går de lokale konfliktlinjene ofte på tvers av skillelinjene som er etablert på nasjonalt nivå. Det er et argument for at parlamentarismen passer bedre i store kommuner.

Det er verken mulig eller ønskelig å fastslå en bestemt kommunestørrelse i innbyggertall som parlamentarismen vil passe for. Det kan heller ikke settes et minimumstall for budsjettet før parlamentarismen rettfærdiggjøres. Det er klare forskjeller mellom informantene i Oslo og informantene i Nordland når det gjelder deres vurdering av hvor godt den parlamentariske styringsmodellen passer for andre. Mens informantene i Oslo er klare på at modellen krever en stor kommune, er informantene i Nordland mindre kategoriske. En informant i Nordland mener til og med at kommunestørrelse ikke har noen betydning. Han mener parlamentarismens prinsipper er så viktige at modellen bør benyttes av alle norske kommuner. En annen tar noen flere forbehold og mener parlamentarismen vil passe for byene i Nordland. I Oslo er noen av informantene overrasket over at den parlamentariske styringsmodellen er innført i enkelte fylkeskommuner. På spørsmål i en debatt i valgkampen 2007 om parlamentarismen bør overføres til flere norske kommuner, uttalte byrådslederen i Oslo: ”Jeg lurer på hva fylkesrådslederen i Nordland fyller dagene med” (Lae 2007 [Debattinnlegg]). Lae advarer mindre byer mot å innføre parlamentarisme: ”Mindre kommuner risikerer å få et oppblåst system, der antall heltidspolitikere ikke står i forhold til oppgavene som skal løses” (Kommunal Rapport 2007). I Nordland er derimot holdningene at modellen er vel så godt egnet der som i Oslo.

Denne oppgaven er ikke et innlegg i debatten om kommunestørrelse eller antallet fylker eller regioner. Det er allikevel klart at hvis resultatet av den planlagte regionreformen skulle bli færre og sterkere regioner, vil parlamentarismen være aktuell som styringsmodell i disse regionene. Mellomnivået vil få flere oppgaver, og det vil være behov for tydelige politikere for å lede disse regionene. I forbindelse med evalueringen av parlamentarismen i Hedmark, mente også de som var skeptiske til parlamentarisme at de vil foretrekke modellen ved en eventuell overgang til regioner (Saxi og Stigen 2006: 89). Det gjør det naturlig å se for seg at parlamentarismen vil benyttes av flere enheter i fremtiden.



---

## 6.5 Parlamentarisme – kun i nødstilfelle?

I forbindelse med diskusjonen om en kommune skal innføre parlamentarisme eller ikke, er det naturlig å spørre hvorfor kommunen skal gå bort fra dagens ordning. I Oslo kommune var den økonomiske krisen en utløsende faktor for å innføre parlamentarisme. Kommunen hadde problemer som måtte løses. Valget var å gå bort fra formannskapsmodellen og prøve noe annet. Det er ingen av de andre enhetene som har innført parlamentarisme hvor en like stor krise var årsaken til å velge modellen. I Nordland var de fleste relativt fornøyd med ordningen de hadde før parlamentarismen ble innført i 1999. For mange var det allikevel det siste nødvendige skrittet for å få en god styring over fylket (Saxi 2002: 2).

Heller ikke i Hedmark, Nord-Trøndelag eller Troms var det tydelige kriser som gjorde det nødvendig å innføre parlamentarisme. Nye løsninger har ikke blitt tvunget frem. Derimot kan fylkeskommunenes generelle legitimitetskrise ha vært utslagsgivende. Fylkeskommunens posisjon har tilsynelatende vært truet de siste årene. I enkelte sammenhenger kan fylkeskommunen kalles et mobbeoffer<sup>45</sup>. Fylkeskommunene så kanskje parlamentarismen som en mulighet til å gjøre noe med det dårlige ryktet. Fylkespolitikkerne er ofte svært anonyme i forhold til kommunepolitikkerne, og parlamentarismen kan være med å gjøre fylkespolitikkerne bedre kjent. Det er allikevel ikke grunnlag for å hevde at fylkeskommunene som har innført parlamentarisme står noe sterkere enn andre fylkeskommuner i dag. Derimot vises det til at tilliten til fylkeskommunen generelt er god og at kritikken mot fylkeskommunen ikke er så massiv som en kan få inntrykk av (Gjerald og Bukve 2007). Behovet for endring er dermed kanskje ikke så prekært.

Det er mye diskusjon om kommunenes rolle og behovet for en vitalisering av lokaldemokratiet, men all den tid resultatene fra kommunene og fylkeskommunene som har innført parlamentarisme ikke har vist tydelige positive effekter på dette

---

<sup>45</sup> For diskusjon om fylkeskommunens status og legitimitet se bl.a. NOU 2000 nr. 22, Baldersheim 1998 og Baldersheim og Torsteinsen 2002.

området, er ikke det et godt argument for å innføre modellen. Selv om parlamentarismen ikke vil ha positive effekter på alle områder, er det allikevel noe som frister ved modellen. Kanskje er det bare det å prøve noe nytt, en holdning som ikke er så fremmed i norske kommuner. Denne forsøksvirksomheten diskuteres i neste del.

## 6.6 Det kommunale laboratorium

Kommuneloven av 1992 legger vekt på kommunene sin frihet til å organisere seg etter behov. En foranledning til denne lovendringen var frikommuneforsøket i perioden 1986-1992<sup>46</sup>. Forsøket ga innspill til arbeidet med den nye loven (NOU 2006 nr. 7: 133).

Mange ulike styringsmodeller er prøvd i norske kommuner de siste 20 årene. For eksempel reorganiserte 66 % av kommunene utvalgs- og komitéstrukturen i perioden 2000-2003. I en undersøkelse i 2000 oppga bare 4 % av kommunene at de hadde vedtak om å endre utvalgsstrukturen i den samme perioden. Endringsaktiviteten ble altså vesentlig større enn planlagt (Hovik og Stigen 2004: 17).

Norske kommuner kan betraktes som laboratorier (Baldersheim og Rose: 2005). Det foregår en rekke forsøk på nye organisasjonsformer med utgangspunkt i utfordringer i lokalsamfunnet. Kommunene henter ideer fra andre kommuner, andre land og ikke minst fra det private. I de kommunale laboratoriene mikses alle ingrediensene og resultatene er gjerne hybride organisasjonsløsninger. På denne måten oppstår det en rekke lokale variasjoner. Disse variasjonene gjør igjen kommunene til en velegnet arena for å teste vitenskapelige hypoteser og teorier. Noe denne oppgaven er et eksempel på. Det er et symbioseforhold mellom samfunnsforskerne og kommunene hvor samfunnsforskeren utvikler modeller basert på eksisterende organisasjonsløsninger, kommunene prøver modellene, og samfunnsforskeren får sjansen til å

---

<sup>46</sup> For informasjon om frikommuneforsøket se Hovik 1991.

---

evaluere og se om hypotesene stemmer. Forskingen preger på den måten utviklingen av den offentlige politikken på en indirekte måte (Kjellberg og Reitan: 1995).

I en stadig mer kompleks politisk hverdag hvor mange aktører er involvert, og med en sterkere markedsorientering, likner kommunene politiske bedrifter (Baldersheim 1993). Samfunnet har blitt mer pluralistisk (Rommetvedt 2002). Det gir et mangfold av styringsmodeller. Parlamentarismen er ikke den eneste løsningen på utfordringene kommunene står overfor. Forsøket med direktevalg av ordfører har for eksempel spredd seg som ild i tørt gress i Norge. Forsøket innebærer avvik fra kommunelovens ordning om at ordfører velges indirekte av kommunestyrets medlemmer. Direktevalg av ordfører innebærer at velgerne selv får anledning til å velge ordfører<sup>47</sup>. Ved valget i 1999, var det 20 kommuner som hadde forsøk med direktevalg av ordfører, mens tallet i 2003 var 36. Ved valget i 2007 søkte 71 kommuner om å delta på forsøket, av disse var det 50 som fikk gjennomføre direktevalg av ordfører. 18 av kommunene har i tillegg forsøk med utvidete fullmakter til ordføreren.

I forlengelsen av ordførerforsøkene har ”miniparlamentarisme” blitt lansert. ”Miniparlamentarisme” er ikke et entydig begrep, men ulike modeller med utspring i det parlamentariske prinsipp om at det er en politikers plikt til å gå av ved en vedtatt mistillitserklæring. ”Miniparlamentarisme” representerer en mellomløsning mellom den tradisjonelle organiseringen og parlamentarisme (Kommunal- og regionaldepartementet 2007). Forsøket med mer myndighet til ordføreren og ”miniparlamentarisme” bygger på den danske borgermestermodellen. Borgermesteren, som er kommunalbestyrelsens formann<sup>48</sup>, forbereder og leder kommunalbestyrelsens møter, er daglig leder av administrasjonen, kan avgjøre enkelte saker på kommunalbestyrelsens vegne og har en rekke koordinerende funksjoner når det gjelder utvalgenes virksomhet (NOU 1995 nr. 17: 154).

---

<sup>47</sup> For mer om forsøket med direktevalg av ordfører se bl.a. Buck m.fl. 2005 og 2006.

<sup>48</sup> Kommunalbestyrelsen tilsvare kommunestyret.

Forsøk med ”miniparlamentarisme” er aktuelt for første gang etter valget 2007. Det er derfor ikke mulig å si noe nå om hva det vil innebære og hvilke resultater det vil gi. Det som derimot er sikkert, er at forsøk med direktevalg av ordfører, utvidet myndighet til ordfører og ”miniparlamentarisme” er alternativer som er naturlig å ta stilling til før den parlamentariske styringsmodellen innføres. Alternativene gir mer styring til politikerne, men er mindre radikale enn parlamentarismen. Det er også mulig å se for seg at disse alternativene kan benyttes som skritt på veien mot innføring av parlamentarisme.

En styringsmodell kan ikke oppfylle samtlige viktige mål. Alle styringsmodeller innebærer muligheter og risiko som må tas med i betraktningen når strukturen skal endres (Nirmala og Rao 2005: 13; Weaver og Rockman 2003: 460). Organisasjonsendringer er sjelden 100 % suksess. Det dukker opp uforutsette utfordringer som må løses. En reform frembringer gjerne behovet for nye endringer. Noen ganger er det snakk om små endringer, andre ganger er det totale omstruktureringer. Slike situasjoner kan lede til stor slitasje på de ansatte, misfornøyde medarbeidere og misfornøyde innbyggere. En reform kan altså ramme kommunens innbyggere selv om den ikke engang retter seg mot dem. Bukve og Offerdal (2002) mener at reformene må snus fra å være ”rådhusreform til kulturrevolusjon”. Diskusjoner om den interne organiseringen kan overskygge det arbeidet kommunen faktisk skal gjøre. Det er derfor grunn til å spørre om det er nødvendig med alle disse reformene. Noen blir nok lei av alle forsøkene, mens andre aldri får nok av å prøve nye løsninger i jakten på den gode styringsmodellen.

I denne jakten vil sannsynligvis flere prøve ut den parlamentariske styringsmodellen. Til nå har skrittet for mange kommuner og fylkeskommuner vært *for* langt. I stedet har det blitt gjort justeringer på formannskapsmodellen. Noen ganger er det behov for kraftigere lut. Konklusjonen fra den siste maktutredningen markerer det: ”Den mest sentrale endringen av maktforhold i Norge er at demokratiet i grunnbetydningen folkestyre – et formelt beslutningssystem gjennom flertallsvedtak og folkevalgte

---

organer – er i tilbakegang” (NOU 2003 nr. 19: 57). Parlamentarismen kan gjøre noe med det. Det er en stor og viktig reform som gir politikerne styring over kommunen.

## 6.7 Avslutning

Valg av styringsmodell påvirker samspillet mellom politikk og administrasjon, og Osloparlamentarismen og Nordlandsparlamentarismen har flere fellestrekk. Den parlamentariske styringsmodellen er en sterk institusjon som preger organisasjonen og aktørene. Osloparlamentarismen er allikevel ingen pakkelsøning som ukritisk kan innføres i alle andre kommuner.

Jeg har vist at politikere og byråkrater i Oslo kommune og Nordland fylkeskommune synes parlamentarismen er velfungerende. Samspillet er imidlertid ikke bare harmonisk. Parlamentarismen fungerer best når politikere og byråkrater spiller sammen og gjør hverandre gode. Politikerne skal styre, men må ta hensyn til faglige råd. I enkelte episoder har samspillet blitt satt på prøve, og på noen områder er det behov for bedre løsninger. Forholdet mellom byrådssekretærene og administrasjonen i Oslo er et eksempel på et område hvor rolleavklaringen bør bli tydeligere. Samspillet mellom politikk og administrasjon er mer fleksibelt og uformelt enn hva som var intensjonen med modellen i Oslo og Nordland. Det trenger ikke være noe stort problem, men et avslappet forhold til reglene for kontakt mellom politikk og administrasjon kan utvikle seg negativt.

Selv om den parlamentariske styringsmodellen står sterkt både i Oslo og Nordland, er ikke det samme tilfellet alle andre steder modellen er innført. Både i Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms fylkeskommune har det vært misnøye, og flere ønsker seg tilbake til formannskapsmodellen. De tre fylkeskommunene ser allikevel ut til å beholde modellen en periode til. Bergen kommune viderefører også modellen. Per dags dato er det seks norske kommuner og fylkeskommuner som har innført den parlamentariske styringsmodellen. Bør flere gå over til modellen?

Den parlamentariske styringsmodellen er overførbar, men ikke for enhver pris. Parlamentarismen gir politikerne styring over beslutningene. Generelt sett mener administrasjonen i Oslo og Nordland at de faglige rådene tas tilstrekkelig hensyn til, men at den politiske styringen kan gå på bekostning av den faglige uavhengigheten til administrasjonen. Behovet for flere lønnede politikere i den parlamentariske styringsmodellen gir økte utgifter. Parlamentarismen skaper bedre muligheter for helhetlig styring, men på bekostning av gode felleskapsløsninger på tvers av politiske partier. Opposisjonen må ikke neglisjeres ved innføringen av parlamentarisme.

Disse faktorene må hver enkelt kommune og fylkeskommune ta hensyn til, når den parlamentariske styringsmodellen vurderes. Modellen er ikke et storbyfenomen, men for en liten kommune med et lavt budsjett vil nok formannskapsmodellen være et like godt, om ikke bedre, alternativ. I tillegg har jeg vist at det finnes mindre radikale alternativer til parlamentarismen. Forsøkene med utvidet myndighet til ordfører og ”miniparlamentarisme” er eksempler på dette.

Byrådsleder i Oslo, Erling Lae, har uttalt: ”Det er behov for å styrke politikernes posisjon, men jeg vil advare mot å kopiere Oslo” (Kommunal Rapport 2007). Jeg er enig i det første, men jeg vil ikke advare noen kommuner eller fylkeskommuner mot å innføre den parlamentarisk styringsmodellen. Jeg vil derimot anbefale kommuner og fylkeskommuner som vurderer modellen, å stille spørsmål om det er behov for en ny styringsmodell, og om den er ønsket. Hvis svarene på disse spørsmålene er ja, og kommunen eller fylkeskommunen velger å innføre den parlamentariske styringsmodellen, er min anbefaling at det gjennomføres en grundig prosess i forkant av innføringen. Å innføre parlamentarisme er et viktig valg, som kan ha stor betydning for samspillet mellom politikk og administrasjon.

## Kildeliste

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam og Bert A. Rockman (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press
- Administrasjonssjefen (2007): *Administrasjonssjefen i Nordland fylkeskommune*. Personlig intervju
- Adresseavisen (2007a): *Dropper byregjering*. Leder 20. oktober 2007 URL: <http://www.adressa.no/meninger/leder/article933054.ece>
- Adresseavisen (2007b): *Må diskutere parlamentarisme*. 17. oktober 2007 side 24
- Alba, Carlos R. og Carmen Navarro (2006): "Mayors and Local Administrators: A Puzzling Relationship" i Henry Bäck, Hubert Heinelt, Annick Magnier (red.): *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering*. Bergen: Fagbokforlaget
- Baldersheim, Harald (1992): "Aldermen into Ministers': Oslo's Experiment with a City Cabinet" i *Local Government Studies* 18
- Baldersheim, Harald (red.) (1993): *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Oslo: Tano
- Baldersheim, Harald (red.) (1998): *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Samlaget
- Baldersheim, Harald (2005): "From Aldermen to Ministers: The Oslo Model Revisited" i Nirmala Rao and Rikke Berg (red.): *Transforming Political Leadership in Local Government*. Houndmills: Palgrave Macmillan
- Baldersheim, Harald og Torodd Strand (1988): *"Byregjering" i Oslo kommune*. Bergen: Administrativt Forskningsfond ved NHH
- Baldersheim, Harald, Sissel Hovik, Geir C. Tufte, Morten Øgård og Håkon Bø (1995): *Kommunal reorganisering: sluttrapport fra forskerne: en sammendragsrapport fra "pilotkommuneforskene" med alternative organisasjonsformer*. Oslo: Kommuneforlaget
- Baldersheim, Harald og Harald Torsteinsen (2002): *Fylkeskommunen som utviklingsaktør: handlingsrom og legitimitet*. Oslo: Institutt for statsvitenskap
- Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (2005): *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget
- Berg, Rikke og Nirmala Rao (2005): *Transforming local political leadership*. Houndmills: Palgrave Macmillan
- Bovens, Mark, Paul t'Hart, B. Guy Peters (2001): *Success and failure in public governance: a comparative analysis*. Cheltenham: Edward Elgar

- Buck, Marcus, Helge O. Larsen og Tord Willumsen (2005): *Direkte valg av ordfører som deltakelses- og styringsform. En evaluering av forsøkene med direkte valg av ordfører ved lokalvalgene i 1999 og 2003*. Høgskolen i Nesnas skriftserie nr. 64 2005
- Buck, Marcus, Helge O. Larsen og Tord Willumsen (2006): *Når folket får velge: forsøkene med direkte valg av ordfører som deltakelses- og styringsreform*. Oslo: Kommuneforlaget
- Bukve, Oddbjørn (1995): "Konsensusdemokrati, majoritetsstyre og managementmodellar – erfaringar frå norske kommunar" i Audun Offerdal og Tore Hansen (red.): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere*. Oslo: Tano
- Bukve, Oddbjørn og Audun Offerdal (2002): *Den nye kommunen: kommunal organisering i endring*. Oslo: Samlaget
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Lægreid og Paul G. Roness (2002): *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Dahl, Robert A. (1961): *Who governs?: democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press
- Dunn, William N. (2004): *Public policy analysis: an introduction*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall
- Egeberg, Morten (1998): *Causes of Bureaucratic Autonomy: The Impact of Organizational and Cultural Factors*. UiO: Arena
- Egeberg, Morten, Johan P. Olsen og Harald Sætren (1975): *Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat*. Arbeidsnotat / Maktutredningen
- Fimreite, Anne Lise (red.), Jan Erling Klausen, Svein Kvalvåg, Trine Monica Myrvold og Ståle Opedal (2003): *Styringssystem i storby: evaluering av styringssystemet i Bergen kommune*. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier
- Finnmark fylkeskommune (2006): *Fylkestinget sak 40/06: Politisk organisering i Finnmark fylkeskommune*. Fylkestingsmøte 5. desember 2006
- Finnmark fylkeskommune (2007): *Fylkestinget sak 42/07: Politisk organisering i Finnmark fylkeskommune*. Fylkesordførers innstilling til fylkestingsmøtet 4. og 5. desember 2006
- Fylkesråden samferdsel (2007): *Fylkesråden for næring- og samferdsel i Nordland fylkeskommune*. Personlig intervju
- Fylkesråden utdanning (2007): *Fylkesråden for utdanning i Nordland fylkeskommune*. Personlig intervju
- Fylkesrådslederen (2007): *Fylkesrådslederen i Nordland fylkeskommune*. Personlig intervju



- 
- Gerhardsen, Rune (2006): *Bystyresak 401/06: Oslopakke 3 - Videreutvikling av hovedveisystemet og kollektivtrafikken i Oslo og Akershus - Forslag til finansieringsopplegg*. Debattinnlegg i bystyremøte 25. oktober 2006
- Gjerald, Ole Inge og Oddbjørn Bukve (2007): *Parlamentarisme som styringsform på regionalt nivå – frå konsensusstyre til majoritetsstyre – Erfaringane så langt i Hedmark, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms*. Vestlandsforskning-rapport 4/2004
- Grønmo, Sigmund (1996): "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen" i Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red.) *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hagen, Terje P., Trine Monica Myrvold, Ståle Opedal, Inger Marie Stigen og Helge Stand Østtveiten (1999): *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenliknet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning. NIBR Pluss-serie 3-99
- Hagen, Terje P. og Rune J. Sørensen (2001): *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hansen, Tore (2005a): "Policyanalyser – har kommunepolitikken noen konsekvenser" i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.): *Det Kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget
- Hansen, Tore (2005b): "Kommunal autonomi – hvor stort er spillerommet?" i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.): *Det Kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget
- Hatch, Mary Jo (2004): *Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiv*. Oslo: Abstrakt forlag
- Hedmark fylkeskommune (2007): *Fylkestinget sak 81/07*. Fylkestingsmøte 30. oktober 2007
- Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hovik, Sissel (1991): *Frikommuneforsøket: organisering og gjennomføring*. NIBR-rapport nr. 29 Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2004): *Kommunal organisering*. NIBR-notat nr. 124 Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Jacobsen, Dag Ingvar (1997): *Administrasjonens makt. Om forholdet mellom politikk og administrasjon, og administrasjonens rolle som politisk aktør*. Bergen: Fagbokforlaget
- Jacobsen, Dag Ingvar (2002): *Kommunepolitikere og kommunale byråkrater. Hånd i hånd eller mann mot mann*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen
- Jacobsen, Dag Ingvar (2003): *"Vi har det så greit": en studie av forholdet mellom politikk og administrasjon i 30 norske kommuner*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen

- Jacobsen, Dag Ingvar (2007): *Politikk og administrasjon på lokalt nivå – den lokale administrasjonens politiske makt En studie av lokalpolitikere og kommunale administrative ledere i 30 Sørlandskommuner*. Avhandling levert for graden Doctor Philosophiae (dr.philos) Universitetet i Tromsø
- Jacobsen, Knut Dahl (1994): ”Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen” i Tom Christensen og Morten Egeberg (red.) *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano
- Johansson, Staffan(1995): *Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer*. Göteborg: CEFOS
- King, Gary, Robert Keohane og Sidney Verba (1994): *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995): *Studiet av offentlig politikk*. Oslo: TANO
- Kommunaldirektøren samferdsel (2007): *Kommunaldirektøren i byrådsavdelingen for miljø og samferdsel i Oslo kommune*. Personlig intervju
- Kommunaldirektøren utdanning (2007): *Kommunaldirektøren i byrådsavdelingen for barn og utdanning i Oslo kommune*. Personlig intervju
- Kommunal- og regionaldepartementet (2007): *Forsøk med endret myndighet for ordfører – valgperioden 2007-2011*. Brev datert 29. januar 2007 URL: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/andre/brev/utvalgte\\_brev/2007/Forsok-med-endret-myndighet-for-ordforer-valgperioden-2007-2011.html?id=446744](http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2007/Forsok-med-endret-myndighet-for-ordforer-valgperioden-2007-2011.html?id=446744)
- Kommunal Rapport (2007): *Advarer mot byregjeringer*. 13. november 2007 URL: <http://www.kommunal-rapport.no/index.gan?id=11183868&subid=0>
- Kommuneloven (1992): *Lov av 25. september 1992 nr. 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner*.
- Kommunenes Sentralforbund (1994): *Kommunal organisering. Sluttrapport fra pilotkommunene*. Oslo: Kommuneforlaget
- Kongsberg kommune (2003): *Kommunestyret sak 78/03: Gjennomføring av vedtatt forsøk med endret myndighet for ordfører i Kongsberg kommune – parlamentarisk styringsform*. Kommunestyremøte 30. oktober 2003
- Lae (2007): *Valgdebatt: Stor by: Stor endring? Høyre vs. Arbeiderpartiet*. Debattinnlegg 28. august 2007 Universitetet i Oslo
- Lov om forsøk i offentlig forvaltning (1992): *Lov av 26. juni 1992 nr. 87: Lov om forsøk i offentlig forvaltning*.
- Lowi Theodore J. (1964): ”American Business, Public Policy, Casestudies, and Political Theory” i *World Politics* Vol. 16
- Lowi, Theodore J. (1972): ”Four Systems of Policy, Politics, and Choice” i *Public Administration Review* Vol. 32

- 
- Lijphart, Arend (1971): "Comparative Politics and the Comparative Method" i *American Political Science Review* Vol. 65, nr. 3
- Lijphart, Arend (1984): *Democracies: Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press
- Lund, Bernt H. (2003): *Styringssystemet i Oslo kommune*. Oslo: Kommuneforlaget
- Mandal kommune (2006): *Bystyret sak 075/06: Vurdering av parlamentarisk styringsmodell i Mandal*. Bystyremøte 30. november 2006
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press
- Mikkelsen, Britha (1995): *Methods for development work and research: a guide for practitioners*. New Dehli: Sage
- Mill, John Stuart (2002): *A system of logic: ratiocinative and inductive*. London: Longman, Green
- Mintzberg, Henry (1983): *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. . Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall
- Mouritzen, Poul Erik og James H. Svara (2002): *Leadership at the apex: politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
- Myrvold, Trine Monica (2004): *Parlamentarisme og lokalpolitiske organer. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune*. NIBR-notat nr. 113
- Narvik kommune (2007): *Bystyret sak 150/07: Parlamentarisk styre i Narvik kommune*. Bystyremøte 18. oktober 2007
- Nordland fylkeskommune (1999): *Fylkestinget sak 94/99: Parlamentarisk modell for Nordland fylkeskommune*.
- Nord-Trøndelag fylkeskommune (2007): *Fylkestinget sak 07/59: Styringsform i Nord-Trøndelag fylkeskommune*. Fylkestingsmøte 17. oktober 2007
- Nordlys (2007): *Åpner for høyrevri*. 2. oktober 2007 URL: <http://www.nordlys.no/nyheter/article3030840.ece>
- NOU 1990: 13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Statens Forvaltningstjeneste statens trykning
- NOU 1995: 17 *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*. Statens Forvaltningstjeneste statens trykning

- NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*  
*Oppgavefordelingsutvalget*. Statens Forvaltningstjeneste statens trykning
- NOU 2003: 19 *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Statens Forvaltningstjeneste statens trykning
- NOU 2004: 19 *Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*. Statens Forvaltningstjeneste statens trykning
- NOU 2006: 7: *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Statens Forvaltningstjeneste statens trykning
- Niskanen, W. A. (1971): *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton
- Ordfører (2007): *Ordfører i Skien kommune*. E-post 12. november 2007
- Oslo kommune (2002): *Bystyret sak 464/02: Forsøk med nye regler for byrådsdannelser*. Bystyremøte 27. november 2002
- Oslo kommune (2003): *Bystyret sak 121/03: Åremål for topplederstillinger i Oslo kommune*. Bystyremøte 9. april 2003
- Oslo kommune (2006): *Bystyret sak 401/06: Oslopakke 3 - Videreutvikling av hovedveisystemet og kollektivtrafikken i Oslo og Akershus - Forslag til finansieringsopplegg*. Bystyremøte 25. oktober 2006
- Oslo kommune Utdanningsetaten (2007): *Vår virksomhet*. URL:  
[http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/var\\_virksomhet/](http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/var_virksomhet/)
- Peters, B. Guy (1987): "Politicians and bureaucrats in the politics of policymaking" i Jan-Erik Lane (red.): *Bureaucracy and Public Choice*. London: Sage
- Peters, B. Guy (1998): *Comparative Politics: Theory and Methods*. London: Routledge
- Peters, B. Guy (1999): *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. London: Pinter
- Peters, B. Guy (2001): *The politics of bureaucracy*. London : Routledge
- Pikkala, Sari (2005): "Kontingensteori – fange eller tilpassing til omgivelsene" i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.): *Det Kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget
- Przeworski, Adam and Henry Teune (1970): *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley
- Putnam, Robert D., Robert Leonardi og Rafaella Nanetti (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press

- 
- Ragin, Charles C., Dirk Berg-Schlosser og Gisèle de Meur (1996): "Political Methodology: Qualitative Methods" i R. E. Goodin og Hans-Dieter Klingemann (red.): *Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press
- Ringkjøb, Hans-Erik (2002): "Partipolitiske skillelinjer i norsk lokalpolitikk" i Oddbjørn Bukve og Audun Offerdal (red.): *Den nye kommunen: Kommunal organisering i endring*. Gjøvik: Det Norske Samlaget
- Rommetvedt, Hilmar (2002): *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*. Bergen: Fagbokforlaget
- Rubin, Herbert J. og Irene S. Rubin (2005): *Qualitative Interviewing*. London: Sage
- Røiseland, Asbjørn (2002): *Inn i det ukjente – en problematisering av kombinasjonen fylkeskomme og parlamentarisme*. Høgskolen i Bodø notat 10
- Røiseland, Asbjørn og Inger Marie Stigen (2003): *Fylkeskommunal parlamentarisme i Nordland: samspillet politikk-administrasjon*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonsstrukturen ved årtusenskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget
- Samferdselsbyråden (2007): *Byråden for miljø og samferdsel i Oslo kommune*. Personlig intervju
- Samferdselssjefen (2007): *Nærings- og samferdselssjefen i Nordland fylkeskommune*. Personlig intervju
- Saxi, Hans Petter (2002): *Parlamentarisme i Nordland Fylkeskommune – mål og effekter*. HBO-rapport 18
- Saxi, Hans Petter (2006): *Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til majoritetsstyre?* i Norsk statsvitenskapelig tidsskrift nr. 3
- Saxi, Hans Petter og Rune Lødemel (2004): *Lokalavisenes konstruksjon av Nordland Fylkeskommune med og uten parlamentarisme*. HBO-rapport 9
- Saxi, Hans Petter og Inger-Marie Stigen (2006): *Jakten på den gode styringsmodell. Evaluering av parlamentarisme i Hedmark Fylkeskommune*. NIBR-rapport 2006:19
- Selznick, Philip (1997): *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug
- Skare, Audun (2000): "Jo mer lokalpolitikk, dess mindre partipolitikk: Om partienes rolle i lokalpolitikken" i Audun Offerdal og Jacob Aars (red.): *Lokaldemokratiet: Status og utfordringer*. Oslo: Kommuneforlaget
- Skien kommune (2007): *Bystyret sak 136/06: Lokaldemokratiet i utvikling. Parlamentarisme – en mulighet*. Bystyremøte 7. desember 2006

Sletterød, Niels Arvid, Roald Lysø og Jørund Aasetre (2006): *Makt og klokskap forent i kyndig praksis? Evaluering av parlamentarisme som styringsform i Nord-Trøndelag fylkeskommune*. Steinkjer: Trøndelag forskning og utvikling

Statistisk årbok 2007 Oslo: Statistisk sentralbyrå

Statistisk sentralbyrå 2007a: *Folkemengde, etter fylke. 1951-2007*. URL: <http://www.ssb.no/emner/02/02/folkendrhistlf/tab-2007-04-12-03.html>

Statistisk sentralbyrå 2007b: *Flytting innenfor kommunene 2006*. URL: <http://www.ssb.no/emner/02/02/20/flytting/tab-2007-05-03-14.html>

Statistisk sentralbyrå 2007c: *Flyttinger innenfor og mellom fylkene og mellom fylkene og utlandet 2006*. URL: <http://www.ssb.no/emner/02/02/20/flytting/tab-2007-05-03-02.html>

Statistisk sentralbyrå 2007d: *Innvandrerbefolkningen etter vestlig og ikke-vestlig landbakgrunn og kommune 1. januar 2007*. URL: <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/innvbef/tab-2007-05-24-10.html>

Statistisk sentralbyrå 2007e: *Innvandrerbefolkningen etter landbakgrunn. Fylke. 1. januar 2007*. URL: <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/innvbef/tab-2007-05-24-09.html>

Strand, Arvid og Oddgeir Osland (2006): *Bredere debatt om Oslopakke 3*. Innlegg i Aftenposten 20. november 2006 URL: <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article1538930.ece>

Tidligere kommunaldirektør utdanning (2007). *Tidligere kommunaldirektør i byrådsavdelingen for barn og utdanning i Oslo kommune*. Telefonintervju

Toonen, Theo A. J. (2001): "The Comparative dimension of administrative reform" i B. Guy Peters and Jon Pierre (red.): *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. London: Routledge

Troms fylkeskommune (2007): Fylkestinget sak 69/07: *Valg av styringsform*. Fylkestingsmøte 16. oktober 2007

Tromsø kommune (2003): *Kommunestyret forslag fremmet på møtet*. Kommunestyremøte 22. oktober 2003

Trondheim kommune (2007): *Bystyret sak 130/07: Forslag om innføring av parlamentarisme*. Bystyremøte 18. oktober 2007

Utdanningsbyråden (2007): *Byråden for barn og utdanning i Oslo kommune*. Personlig intervju

Utdanningssjefen (2007): *Fylkesutdanningssjefen i Nordland fylkeskommune*. Personlig intervju

Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research: Designs and Methods*. California: Sage

---

Weaver, Kent R. og Bert A. Rockman (2003): *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington, D.C.: Brookings Institution

Weber, Max (2000): *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal





---

## Vedlegg

### Vedlegg 1: Intervjuguide politiker

**Intervjuobjektet** (hvis jeg ikke har kjennskap til det på annen måte)

- Hvor lenge har du hatt din posisjon?
- Har du annen erfaring fra det politiske eller administrative apparatet i kommunen?

**Agendasettingsfasen**

- Hva var den viktigste saken for deg da du ble byråd?
- Var denne saken en del av programmet til byrådet eller var det din egen hjertesak?
- Hvordan tok du initiativ til å få gjennom denne saken?
- Har vedtak eller press fra bystyret ført til at saken har blitt nedprioritert?
- Har andre saker dukket opp, for eksempel på grunn av mediepress, interesseorganisasjoner, næringsinteresser, som har ført til en nedprioritering av saken?

**Utredningsfasen**

- Hvordan fikk du saken inn i den administrative prosessen?
- Hvordan foregår din kontakt med kommunaldirektøren og den øvrige administrasjonen (hvor ofte har dere møter, formelt/uformelt)?
- I hvor stor grad følger du utredningsarbeidet? For ”din” sak?
- Leverer administrasjonen underveisnotater? For ”din” sak?
- Føler du at administrasjonen snakker med én stemme?
- Opplever du at administrasjonens saksarbeid fanger opp det politiske flertallets synspunkter?
- Blir saker ofte sendt tilbake til videre utredning?
- Måtte du gå mange runder med administrasjonen når det gjaldt ”din” sak?
- Hvis du er uenig med administrasjonen synes du det kan være vanskelig å argumentere mot deres faglige begrunnelser?
- Finnes det eksempler på saker hvor det har vært uenighet mellom politikere og administrasjon?
- Føler du at din politiske styring over administrasjonen går på de store spørsmålene eller bruker du mye tid på å instruere administrasjonen i detaljsaker?

**Vedtaksfasen**

- Var det greit å få støtte for ”din” sak i bystyret? Måtte du bruke mye tid på forhandlinger?
- Ble byrådets innstilling endret i komiteen eller i bystyret?
- Er administrasjonen (kommunaldirektøren, seksjonssjefene) med på møter i komiteene/bystyret?
- Er det noe særlig kontakt mellom andre politikere (bystyret, posisjon/opposisjon) og administrasjonen (alle nivåer)?

**Iverksettingsfasen**

- Er vedtaket iverksatt? Er du fornøyd med iverksettingen?
- Hvordan rapporterer administrasjonen til deg om hvordan det går med iverksettingen av vedtak?
- Har du opplevd at administrasjonen er mindre villige til å gjennomføre de politiske vedtakene?

**Generelt om samspillet mellom politikk og administrasjonen**

- Opplever du at arbeidsdelingen er klar mellom politikere og administrasjon?
- Har du/dere i politisk ledelse gjort noen endringer i løpet av den siste valgperioden for å bedre forholdet/kontakten mellom politikere og administrasjon?
- Har du noe inntrykk av at samarbeidet mellom politikere og administrasjon i din sektor fungerer noe bedre eller dårligere enn i andre sektorer i kommunen?
- Har du noe inntrykk av at samarbeidet mellom politikere og administrasjon i din kommune fungerer noe bedre eller dårligere enn i andre kommuner?
- Hva slags rolle har din byrådssekretær i forhold til administrasjonen?
- Merker du noen forskjell på de i administrasjonen som har vært ansatt lenge og de nyansatte når det gjelder deres vurdering av hva som er politikk og hvordan de skal opptre?
- Tror du partisammensetningen i bystyret og hvilke partier som sitter i byråd påvirker samarbeidet mellom politikere og administrasjon?

**Styringsmodellen**

- Synes du styringsmodellen i Oslo er tilpasset kommunen? På hvilken måte?
- Har du noe inntrykk av hvordan parlamentarismen fungerer i Oslo i forhold til andre som har innført modellen?
- Vil du anbefale modellen til andre kommuner/fylkeskommuner?
- Er det noe du vil tilføye?

---

## Vedlegg 2: Intervjuguide byråkrat

### **Intervjuobjektet**

- Hvor lenge har du hatt din posisjon?
- Har du annen erfaring fra det politiske eller administrative apparatet i kommunen?

### **Agendasettingsfasen**

- Opplevde du at byråden hadde en hjertesak da han/hun ble byråd?
- Hvordan ble det tatt initiativ til å få gjennom denne saken?
- Har vedtak eller press fra bystyret ført til at saken har blitt nedprioritert?
- Har andre saker dukket opp, for eksempel på grunn av mediepress, interesseorganisasjoner, næringsinteresser, som har ført til en nedprioritering av saken?

### **Utredningsfasen**

- Hvordan kom saken inn i den administrative prosessen?
- Hvordan foregår din kontakt med byråden og eventuell annen politisk ledelse (hvor ofte har dere møter, formelt/uformelt)?
- I hvor stor grad følger byråden utredningsarbeidet? For "byrådets" sak?
- Leverer administrasjonen underveisnotater? For "byrådets" sak?
- Føler du at administrasjonen snakker med én stemme?
- I hvilken grad føler du at byrådet tar hensyn til deres saksarbeid i sine innstillinger?
- Hvordan veier du forholdet mellom faglig kunnskap og saker som er politisk gjennomførbare?
- Synes du det er greit å forutsi hvordan administrasjonens forslag vil mottas av politikerne?
- Blir saker ofte sendt tilbake til videre utredning?
- Finnes det eksempler på saker hvor det har vært uenighet mellom politikere og administrasjon?
- Føler du at byrådets politiske styring over administrasjonen går på de store spørsmålene eller bruker han/hun mye tid på å instruere administrasjonen i detaljsaker?

### **Vedtaksfasen**

- Er administrasjonen (kommunaldirektøren, seksjonssjefene) med på møter i komiteene/bystyret?
- Er det noe særlig kontakt mellom andre politikere (bystyret, posisjon/opposisjon) og administrasjonen (alle nivåer)?

### **Iverksettelsesfasen**

- Er vedtaket iverksatt? Er du fornøyd med iverksettingen?
- Hvordan rapporterer administrasjonen til byråden om hvordan det går med iverksettingen av vedtak?
- Har det hendt at administrasjonen er mindre villige til å gjennomføre de politiske vedtakene?

#### **Generelt om samspeilet mellom politikk og administrasjonen**

- Opplever du at arbeidsdelingen er klar mellom politikere og administrasjon?
- Har du/dere gjort noen endringer i løpet av den siste valgperioden for å bedre forholdet/kontakten mellom politikere og administrasjon?
- Har du noe inntrykk av at samarbeidet mellom politikere og administrasjon i din sektor fungerer noe bedre eller dårligere enn i andre sektorer i kommunen?
- Har du noe inntrykk av at samarbeidet mellom politikere og administrasjon i din kommune fungerer noe bedre eller dårligere enn i andre kommuner?
- Hva slags rolle har byrådssekretæren i forhold til administrasjonen?
- Merker du noen forskjell på de i administrasjonen som har vært ansatt lenge og de nyansatte når det gjelder deres vurdering av hva som er politikk og hvordan de skal opptre?
- Tror du partisammensetningen i bystyret og hvilke partier som sitter i byråd påvirker samarbeidet mellom politikere og administrasjon?

#### **Styringsmodellen**

- Synes du styringsmodellen i Oslo er tilpasset kommunen? På hvilken måte?
- Har du noe inntrykk av hvordan parlamentarismen fungerer i Oslo i forhold til andre som har innført modellen?
- Vil du anbefale modellen til andre kommuner/fylkeskommuner?
- Er det noe du vil tilføye?